

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a large, circular emblem. It features a central shield with a figure of a person, possibly a saint or a historical figure, holding a staff. The shield is surrounded by various heraldic elements, including a crown at the top, a lion on the right, and a castle on the left. The text "UNIVERSITAS CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CETERAS CONSPICUA" is inscribed around the perimeter of the seal.

**FORMULACIÓN DE MECANISMOS MUNICIPALES PARA REGULAR LA FUNCIÓN
OBLIGATORIA DE GESTIÓN DE RESERVAS FORESTALES A CARGO DE
OFICINAS DE CONTROL DE GESTIÓN FORESTAL**

LEIDY JOENY GÓMEZ LÓPEZ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2024

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**FORMULACIÓN DE MECANISMOS MUNICIPALES PARA REGULAR LA FUNCIÓN
OBLIGATORIA DE GESTIÓN DE RESERVAS FORESTALES A CARGO DE
OFICINAS DE CONTROL DE GESTIÓN FORESTAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

LEIDY JOENY GÓMEZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 2024

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras

VOCAL I: Vacante

VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome

VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García

VOCAL IV: Lic. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera

VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar

SECRETARIO: Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lcda. Amalia Azucena García Ramirez

Vocal: Lic. Ignacio Blanco Ardón

Secretario: Lcda. Brenda Lisseth Ortiz Rodas

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Pedro José Luis Marroquín

Vocal: Lic. Rolando Nech Patzan

Secretario: Lic. Roberto Bautista

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 06 de septiembre del 2022

Atentamente pase al (a) Profesional

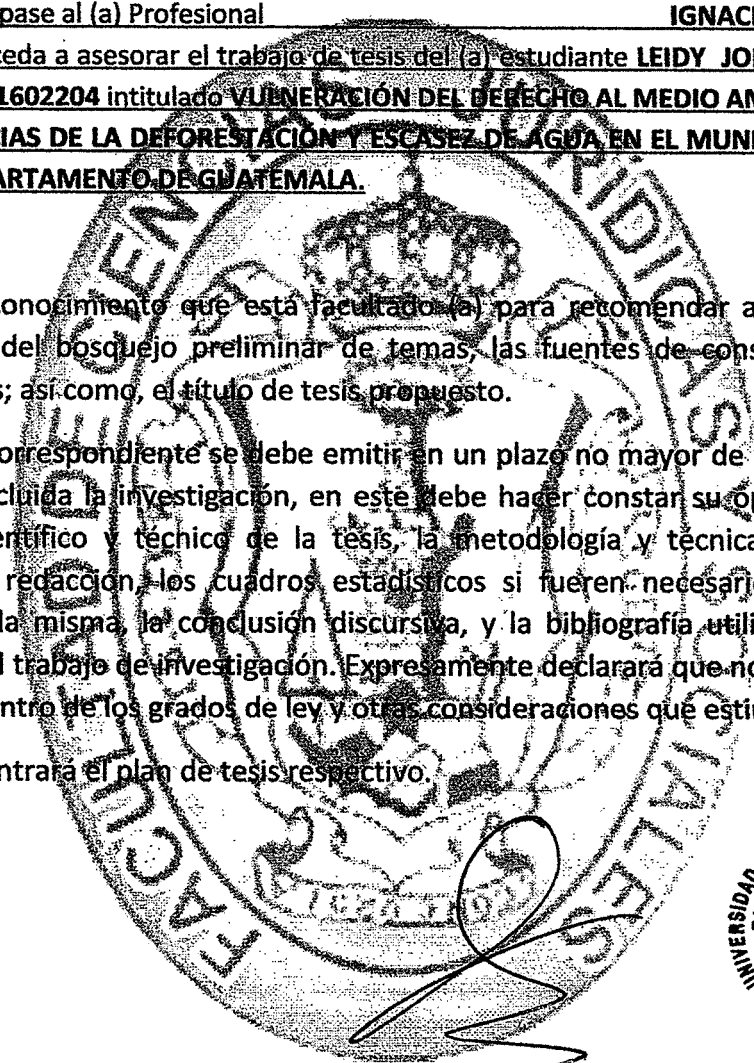
IGNACIO BLANCO ARDON,

Para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **LEIDY JOENY GÓMEZ LÓPEZ**, con carné: **201602204** intitulado **VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO POR CONSECUENCIAS DE LA DEFORESTACIÓN Y ESCASEZ DE AGUA EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ PINULA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA.**

Hago de su conocimiento que esta facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

JPTR

Fecha de recepción 12 / 9 / 2022.

(f)

Asesor (a)

Lic. Ignacio Blanco Ardón
ABOGADO Y NOTARIO

(Firma y sello)

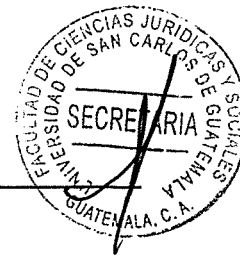
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





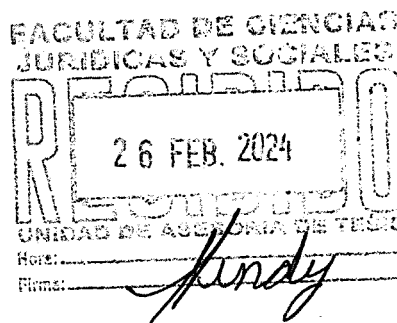
BUFETE PROFESIONAL
LIC. IGNACIO BLANCO ARDÓN
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 8165



Villa Nueva, 04 de noviembre de 2022

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.

Doctor Herrera Recinos.



Atendiendo al nombramiento recaído en mi persona, como asesor del trabajo de Tesis de la Bachiller **LEIDY JOENY GÓMEZ LÓPEZ**, intitulado **"VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO POR CONSECUENCIAS DE LA DEFORESTACIÓN Y ESCASEZ DE AGUA EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ PINULA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA"**, de constancia y me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

1. Se procedió a modificar el título del trabajo de tesis propuesto, quedando de la siguiente manera: **"FORMULACIÓN DE MECANISMOS MUNICIPALES PARA REGULAR LA FUNCIÓN OBLIGATORIA DE GESTIÓN DE RESERVAS FORESTALES A CARGO DE OFICINAS DE CONTROL DE GESTIÓN FORESTAL"**.
2. La sustentante realizó un análisis exhaustivo de la legislación pertinente a su trabajo de tesis, en la que hace ver que la deforestación es una problemática ambiental que se manifiesta en todas partes del mundo. Que cada Estado tiene el deber de tomar medidas destinadas a prevenir y disminuir los efectos del deterioro ambiental, y que el Estado de Guatemala, tiene la obligación de la reforestación del país y la conservación de los bosques, tal como lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 126.
3. La estudiante aporta criterios importantes, tanto para la práctica como la doctrina, y toma en cuenta que la conservación de los bosques puede lograrse mediante el establecimiento de reservas forestales, según lo establecido en el Artículo 7 de la Ley de Áreas Protegidas, y que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas es el órgano encargado de su establecimiento, pero hace énfasis que sean las municipalidades quienes se obliguen y se comprometan a lograr el establecimiento de reservas forestales municipales mediante reglamentos creados por el Concejo Municipal.



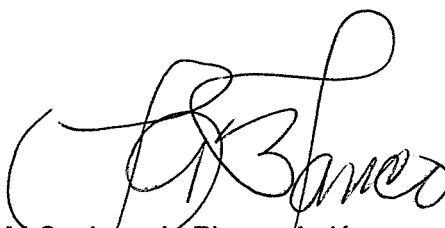
BUFETE PROFESIONAL
LIC. IGNACIO BLANCO ARDÓN
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 8165



4. La estructura y contenidos del trabajo de tesis realizado por la sustentante en estrecha colaboración con el señor asesor de la tesis reúne y satisfacen todos los requisitos reglamentarios y de aportación científico a las ciencias sociales. Tratando un tema de importancia en la actualidad y valor para tener una calidad de vida, esgrimiendo justificaciones y argumentos válidos y arribando a conclusiones concretas, que serán de mucha utilidad para los abogados y estudiantes de las ciencias jurídicas y sociales.
5. En el desarrollo y preparación de tesis, la sustentante se basó en metodología y técnicas de investigación diversas, como lo son el método científico y el método histórico, lo que hace de su trabajo una fuente de referencia, por lo cual como asesor del trabajo de tesis de la sustentante Leidy Joeny Gómez López, tuve la oportunidad de corroborar la utilización correcta del lenguaje léxico técnico jurídico propios de una profesional de las ciencias jurídicas, cumpliendo y sobrepasando con cada uno de los requisitos exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; es un trabajo bien cimentado y correctamente dirigido por la estudiante.
6. En cuanto a la conclusión discursiva, opino que es aceptada la expuesta por la sustentante, debido a la falta de recursos económicos y voluntad del Estado de Guatemala y sus municipalidades, para que mantengan las reservas forestales. Las argumentaciones legales expuestas son suficientes para interpretar y aplicar lo recomendado en la tesis.
7. Bajo juramento de ley, Declaro: Que no soy pariente dentro de los grados de ley de la estudiante Leidy Joeny Gómez López.

De ello me permito extender **DICTAMEN FAVORABLE**, en virtud que el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos, a efecto de dar continuidad al procedimiento respectivo y para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en Examen Público de Tesis, que le permita optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Atentamente,

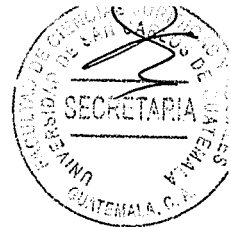


M.Sc. Ignacio Blanco Ardón
Abogado y Notario
Colegiado 8165

Lic. Ignacio Blanco Ardón
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

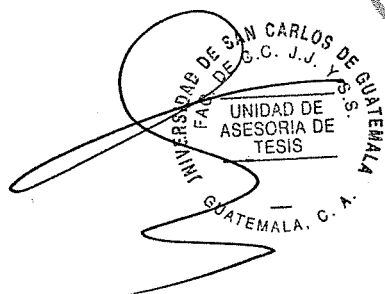


D.ORD. 547-2024

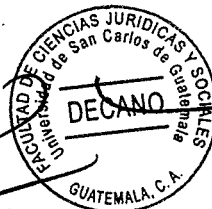
Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, veintiuno de mayo de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **LEIDY JOENY GOMEZ LOPEZ**, titulado **FORMULACIÓN DE MECANISMOS MUNICIPALES PARA REGULAR LA FUNCIÓN OBLIGATORIA DE GESTIÓN DE RESERVAS FORESTALES A CARGO DE OFICINAS DE CONTROL DE GESTIÓN FORESTAL**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

HMAC/JIMR









DEDICATORIA

A DIOS:

Por acompañarme en el día a día y porque con sus admirables obras me ha hecho amar la vida.

A MI PADRE:

Luis Orlando Gómez Pérez, por todo su apoyo en mi educación profesional, por inculcarme valores importantes y por enseñarme que la vida siempre tiene cosas buenas que hay que saber disfrutar.

A MI MADRE:

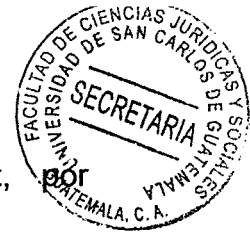
Dora Juventina López Reyes, por inspirarme siempre a ser valiente, optimista y agradecida, por sus consejos y experiencias de vida que me han ayudado a tomar cada decisión importante a lo largo de mi vida y me han ayudado quien soy.

A MI HERMANA:

Dorian Ivette Gómez López, por muchas veces ser el impulso que me faltaba para iniciar el camino hacia una meta y por siempre motivarme.

A MI ABUELO:

José Antonio López Menéndez, quien ya no pudo estar físicamente para verme cumplir mis metas, pero me dejó importantísimas lecciones de vida, por ser mi ejemplo de lucha, de valentía, de fe y de amor.



A MI ABUELA:

Carmen de los Ángeles Reyes Gómez,
enseñarme a siempre tener fe y que con su
devoción me ha demostrado que de la mano de Dios
y la Virgen María siempre todo saldrá bien.

A MIS TÍAS:

Por todo el cariño recibido durante todos mis años
de vida, por sus consejos, por querer para mí lo
mejor y por animarme a seguir adelante siempre.

A MIS TÍOS:

Por compartir conmigo muchos recuerdos de
infancia que me hacen saber que nunca estaré sola.

A MIS PRIMOS:

Por ver en mí todo aquello que yo no soy capaz de
ver, por ayudarme a comprender que podemos
pasar buenos momentos y disfrutar las pequeñas
cosas de la vida sin importar nuestra edad.

A MIS AMIGOS:

Por creer en mí y animarme a siempre seguir
adelante, por orientarme en los momentos oscuros
y por todos los momentos compartidos.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de
Guatemala.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



PRESENTACIÓN

El trabajo elaborado consiste en una investigación de tipo cualitativa en virtud de que se pretende explicar, desde un punto de vista jurídico, la forma en que se puede proteger el medio ambiente a partir de la conservación de los recursos forestales. Está enfocada en el derecho administrativo por ser la rama del derecho público que estudia los diferentes órganos y funciones de la administración pública, incluyendo a las municipalidades como ente autónomo encargado de velar por el bien común de las personas que se encuentran en el ámbito territorial de su jurisdicción.

El objeto de estudio son las reservas forestales como medida de protección ambiental y el sujeto de estudio son las municipalidades como ente encargado de la creación de normas reglamentarias a nivel municipal. El período de tiempo que ha servido de base para elaborar el análisis correspondiente es a partir del año 2021 hasta el año 2024. Al tratarse de una investigación eminentemente teórica el ámbito espacial no se sujeta a una municipalidad determinada sino a la función de las municipalidades en todo el territorio nacional.

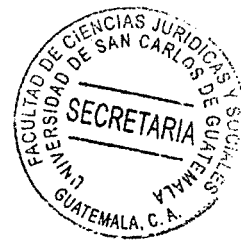
La finalidad de la investigación realizada es explicar las formas en que se puede establecer reservas forestales en cada uno de los municipios del territorio nacional a partir de la elaboración de normas que, a nivel municipal, regulen la gestión obligatoria de las municipalidades para el establecimiento y conservación de reservas forestales como medida protectora del medio ambiente en Guatemala.



HIPÓTESIS

Las municipalidades en virtud de la autonomía que ejercen tienen la facultad de crear disposiciones normativas a través del Concejo Municipal. Estas pueden tener el carácter de vinculantes y ser válidas en su respectiva jurisdicción municipal mientras no contraríen las normas de orden jerárquico superior ni vulneren los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción.

La hipótesis de la presente investigación, desarrollada a través del método deductivo, es que el Concejo Municipal es el órgano facultado para regular la función de gestionar el establecimiento de reservas forestales con carácter obligatorio, asignando dicha función a una oficina municipal determinada como, por ejemplo, una oficina de control de gestión de reservas forestales. Todo ello mediante la elaboración de un reglamento interno que norme esta obligación, con el objeto de que, una vez realizados los estudios y actos administrativos correspondientes ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, se logre el establecimiento de reservas forestales en cada municipio en particular para garantizar la protección y conservación del recurso forestal.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

A través de los métodos analítico, deductivo y sintético; y las técnicas de investigación documental y bibliográfica enfocadas en un análisis científico e histórico, se pudo determinar que, no todos los municipios del país cuentan con reservas forestales establecidas como medida de conservación de los bosques. Por este motivo se considera que no existe una efectiva protección de los recursos forestales a nivel municipal.

Por lo anterior, se ha comprobado la hipótesis en virtud de que se considera que es necesario que las municipalidades, en el ejercicio de la autonomía municipal que ejercen, creen reglamentos a través del Concejo Municipal para que mediante estos se busque la protección de los recursos forestales, en los que se regule la obligatoriedad de gestionar al menos una reserva forestal municipal ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala. Asignando esta función a una oficina encargada de la gestión ambiental y de los recursos naturales.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Antecedentes históricos del derecho administrativo	4
1.2. Características	6
1.3. Fuentes del derecho administrativo	8
1.3.1. Fuentes materiales o reales	8
1.3.2. Fuentes históricas	9
1.3.3. Fuentes formales	9
1.4. Principios del derecho administrativo.....	19
1.4.1. Principio de legalidad.....	19
1.4.2. Principio de juridicidad.....	21
1.4.3. Principios doctrinarios del derecho administrativo.....	23

CAPÍTULO II

2. Administración pública.....	27
2.1. Principios de la administración pública	30
2.2. Elementos de la administración pública	32
2.2.1. La actividad material de la administración pública.....	32
2.2.2. La finalidad del estado.....	33
2.2.3. El medio.....	33
2.2.4. El órgano administrativo	34
2.3. Formas de organización de la administración pública.....	44
2.3.1. Centralización administrativa.....	44
2.3.2. Desconcentración administrativa.....	46

2.3.3. Descentralización administrativa	47
2.3.4. Autonomía administrativa	48

CAPÍTULO III

3. Derecho municipal	53
3.1. Fuentes del derecho municipal	55
3.2. El municipio.....	58
3.2.1. Antecedentes históricos del municipio.....	61
3.2.2. Naturaleza y características del municipio.....	64
3.2.3. Elementos del municipio.....	66
3.2.4. Fines del municipio.....	68
3.2.5. Gobierno municipal.....	68
3.2.6. Autonomía municipal.....	70
3.2.7. Competencia municipal	71
3.2.8. Sistemas para determinar la competencia municipal	72
3.2.9. Clasificación de la competencia municipal	73
3.3. El servicio civil municipal.....	77
3.3.1. Principios del servicio municipal.....	78

CAPÍTULO IV

4. Municipio y medio ambiente	81
4.1. Derecho ambiental.....	82
4.1.1. Fuentes formales del derecho ambiental.....	86
4.1.2. Principios del derecho ambiental.....	90
4.2. El medio ambiente	93
4.3. Recursos naturales.....	94

4.4. Los bosques.....	95
4.5. Áreas protegidas.....	96
4.6. Reservas forestales	97
4.7. Competencias municipales en materia de gestión ambiental	98
4.7.1. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.....	100

CAPÍTULO V

5. La autonomía municipal en la regulación de la implementación obligatoria de reservas forestales como medida de protección ambiental.....	103
5.1. Ente encargado del establecimiento de reservas forestales	106
5.2. Procedimiento para el establecimiento de áreas protegidas.....	107
5.2.1. Procedimiento para establecer un área protegida municipal.....	110
5.3. La función del Concejo Municipal.....	111
5.4. Reglamentos municipales	114
5.5. Oficina municipal encargada de la gestión ambiental y de reservas forestales	115
5.6. El ejercicio de la autonomía municipal para el establecimiento de la función obligatoria de gestionar reservas forestales municipales.....	117
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	125
BIBLIOGRAFÍA	127

INTRODUCCIÓN

El tema de la investigación desarrollada surgió a partir de la evidente problemática ambiental que se vive a nivel mundial causada por la contaminación en diversas formas, además de la evidente necesidad que se tiene de lograr la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Siendo una de las principales causas de la contaminación ambiental y el calentamiento global la deforestación. La prevención y disminución de los efectos causados por el deterioro del medio ambiente puede lograrse mediante acciones que no pueden ser realizadas por los individuos de forma independiente, si no que se requiere de la organización de la colectividad que da inicio desde la elaboración de planes, programas y proyectos estatales orientados a su protección.

Es por ello que el objetivo general de la investigación es formular los mecanismos que pueden utilizar las municipalidades, como forma de organización territorial, para crear medidas de protección ambiental. Considerándose que una de estas medidas es el establecimiento obligatorio de reservas forestales en cada municipio del territorio nacional a partir de la elaboración de normas jurídicas. Puesto que los bosques son recursos naturales importantes para la producción de oxígeno, la disminución de dióxido de carbono y por la relación que guardan con la existencia de agua en la tierra. Por lo que se considera importante garantizar su conservación a nivel nacional.

El objetivo mencionado fue alcanzado en virtud de que se considera que mediante la emisión de normas jurídicas se puede garantizar la protección y conservación de los bosques a nivel nacional, normas que pueden ser emitidas por las municipalidades en el ejercicio de su autonomía, en las que se obliguen a gestionar el establecimiento de reservas forestales de forma obligatoria en cada municipio del territorio nacional. Actualmente existen normas elaboradas por el Congreso de la República de Guatemala cuyo objeto es la protección del medio ambiente, sin embargo, no hay una ley específica que regule el establecimiento obligatorio de reservas forestales en cada uno de los municipios del país.

A través del método analítico, sintético y deductivo; y las técnicas de investigación documental y bibliográfica, enfocadas en un análisis científico e histórico, se logró determinar que las municipalidades como entes autónomos tienen la competencia para emitir sus propios reglamentos, competencia otorgada específicamente al Concejo Municipal, por lo que sí es posible que cada una de las municipalidades regulen el deber de lograr la conservación de bosques, mediante el establecimiento de reservas forestales municipales, a través de reglamentos municipales.

Todo ello se explica en el desarrollo de cada capítulo de la presente investigación, iniciando con el capítulo I en el que se expone al derecho administrativo como rama autónoma del derecho, compuesta por sus propias fuentes, características y principios, encargada de regular las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares y las funciones de la administración pública; en el capítulo II se explica qué es la administración pública, sus elementos y dentro de ellos la competencia otorgada a las diferentes clases de órganos administrativos para el cumplimiento de sus fines; en el capítulo III se desarrolla lo relativo al derecho municipal, sus características, y elementos así como lo relativo a la autonomía municipal para explicar las competencias propias de los municipios; en el capítulo IV se explica la relación del municipio con el medio ambiente, a partir del desarrollo de la rama del derecho ambiental, sus fuentes, principios y diferentes conceptos de importancia para la investigación desarrollada; en el capítulo V se desarrolla la forma en que las municipalidades pueden ejercer su autonomía para la elaboración de normas jurídicas que estén destinadas a la protección y conservación de los recursos forestales, así como la forma en que se establecen las reservas forestales.

Es importante que el Estado tome medidas para la protección del medio ambiente, de manera que se pueda evitar y reducir el impacto del calentamiento global. Se considera que una forma viable de lograr tal protección es a través de las municipalidades por ser el ente más inmediato de relación entre los particulares y el Estado. Por lo que se recomienda a las municipalidades encargarse de una gestión efectiva de actos relacionados con el medio ambiente y la búsqueda de métodos que permitan su conservación, lo cual se puede lograr mediante la creación de reglamentos municipales.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

Para iniciar con la definición del derecho administrativo es importante establecer a qué rama del derecho pertenece, es decir, su naturaleza jurídica. Generalmente son dos ramas del derecho dentro de las cuales se pueden encasillar las diversas disciplinas jurídicas, siendo estas la rama del derecho público y la rama del derecho privado. Ocupándose la primera de disciplinas que fundamentalmente tienen relación directa con la colectividad y el interés social, y tiene como objeto de estudio las relaciones jurídicas de los particulares con el Estado o de los entes estatales entre sí. Y la segunda, la rama del derecho privado, es la que estudia y regula relaciones jurídicas que existen entre los particulares.

Tomando en cuenta lo anterior se desprende, sin lugar a dudas, que el derecho administrativo es una rama del derecho público, pues, dentro de su objeto de estudio se ocupa de la estructura y organización del Estado y del ejercicio de sus funciones frente a los particulares, estableciendo medios para lograr su fin primordial que es la satisfacción del bien común.

Si bien es cierto que la naturaleza pública del derecho administrativo no es objeto de discusión entre los autores en la materia, si lo ha sido su definición puesto que distintos autores han desarrollado diversos criterios en cuanto a la definición de esta rama del derecho público.

Autores franceses consideraban tradicionalmente que el derecho administrativo ocupaba principalmente de los servicios públicos, definiéndolo como el “Conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública”¹. De acuerdo con esta definición se ve reflejado que se consideraba a los servicios públicos como el elemento principal del derecho administrativo. Sin embargo, se considera que, si bien es cierto que los servicios públicos son el medio de acercamiento a los particulares y por los cuales el Estado cumple con sus finalidades, no son el elemento principal del derecho administrativo.

Por lo tanto, la definición anterior no es suficientemente amplia para los fines que se investigan. Sin embargo, Agustín Alberto Gordillo, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo*, considera que el derecho administrativo es una rama del derecho como ciencia antes que un conjunto de normas jurídicas, mencionando en su postura los siguientes criterios:

- a. El derecho administrativo no se refiere principalmente a la prestación de servicios públicos, pues este comprende el ejercicio de toda función administrativa.
- b. No se refiere exclusivamente a la administración pública, pues esta, desde su punto de vista, estaría limitada a definirlo como la actividad que realiza el organismo ejecutivo y sus órganos subordinados y este debe entenderse de una manera más amplia, puesto

¹ Gordillo, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*. Pág. 108

que comprende toda actividad administrativa.

- c. No solo estudia relaciones de la administración pública, en virtud de que dentro del derecho administrativo también se estudia la forma en que se organizan y estructuran los órganos que tienen a su cargo ejercer funciones administrativas, así como los mecanismos que utiliza para desarrollar dichas funciones.
- d. El derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa, criterio que abarca al órgano que ejerce dicha función, las personas que tienen a su cargo materializar la voluntad del órgano de acuerdo a una estructura determinada, los actos administrativos, las facultades discrecionales y regladas, los límites a estas facultades, los recursos o remedios que se pueden interponer contra sus actos o resoluciones y los medios materiales que utiliza el Estado para cumplir su función administrativa.

En virtud de lo anterior, considera que el derecho administrativo es “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta”². Por lo que se desprende que no solamente se trata del estudio de los servicios públicos, sino que, también de todas aquellas actividades realizadas para la prestación de estos, dando importancia a su vez a la protección judicial que se puede utilizar para evitar el abuso de poder. Definición que se considera más acertada al no limitarse únicamente a los servicios públicos, pues, si bien es cierto, estos son el medio de su aplicación, no son los únicos que conforman su contenido.

² Ibíd; pág. 115

El derecho administrativo por lo tanto abarca una serie de elementos que se pueden integrar en el ejercicio de la función administrativa, pues esta tiene que estar a cargo de un ente administrativo sin el cual no se podría materializar y para el efecto este ente administrativo debe gozar de diversas atribuciones y competencias que estén previamente determinadas por la ley. En ese sentido, dentro de la definición no debe excluirse al conjunto de normas jurídicas que regulan y que son objeto de estudio de esta rama del derecho.

1.1. Antecedentes históricos del derecho administrativo

En principio se determina que el derecho administrativo como rama del derecho surgió con el Estado de Derecho, a partir de La Revolución francesa ocurrida en 1789. No significa que anterior a ella no haya existido una persona o grupo de personas que se encargaran de ejercer funciones de carácter administrativo frente a los particulares como se conocen hoy en día. Sin embargo, estas funciones antes del surgimiento del Estado de Derecho eran ilimitadas y por lo tanto representaban un abuso del poder por quienes se encontraban ejerciendo el mismo. El autor Agustín Alberto Gordillo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo, menciona que se puede dividir la evolución histórica del derecho administrativo en varias etapas, dentro de las cuales se exponen las siguientes:

- a. Época de la monarquía: Durante esta época no existía ninguna regulación del ejercicio del poder del rey o monarca, pues, aunque este delegara el conocimiento de conflictos a los consejos o tribunales de justicia, estos siempre estaban sujetos a la voluntad del

rey y no podían juzgar sus actos sino solamente los actos realizados por los particulares en contra del poder, por lo que estos tribunales solo eran un mecanismo de protección para el rey. Se caracterizaba porque los actos del príncipe eran reconocidos como actos de Dios y el rey no tenía responsabilidad por los daños que ocasionara, por lo tanto, no podía ser juzgado.

- b. Época del estado policía: Es una época que coincide con la monarquía, en la que existía una persona que ejercía el poder absoluto, conocida como soberano, quien tenía facultades excesivas para administrar. El particular no podía ejercer ninguna clase de derechos frente al soberano ni frente a su forma de administración. Razón por la cual se le denomina estado de policía, existiendo una lucha constante entre el poder y el pueblo, en donde el pueblo se encontraba en una posición de inferioridad frente al poder. El ejercicio del poder era conocido como poder de policía en virtud de que el estado emitía órdenes y coaccionaba al pueblo para que estas fueran cumplidas.
- c. Nacimiento del constitucionalismo: Surge a fines del siglo XVIII como consecuencia de La Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre. En virtud del reconocimiento de derechos inherentes a las personas se logró limitar el ejercicio del poder que ostentaba el Estado o el soberano, pues este no podía ejecutar actos que implicaran la vulneración a esos derechos humanos, lo que significó el inicio de la lucha contra las inmunidades del poder, como lo que denomina Agustín Alberto Gordillo en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo. En esta época surge el derecho administrativo basado en la necesidad de regular las relaciones existentes entre el pueblo como sujeto de derecho



y el Estado, y para establecer principios aplicables a esas relaciones.

Si bien es cierto que el derecho administrativo como rama del derecho reguladora de la función administrativa surgió a partir de La Revolución francesa, si existieron antecedentes de distintas formas de administración en las que muchas veces no se respetaba la voluntad del pueblo, pero sí se establecía una estructura y organización en el ejercicio del poder. La importancia que tuvo el surgimiento del derecho administrativo fue precisamente que se logró limitar las atribuciones excesivas del Estado y se empezó a regular las relaciones existentes entre este y los particulares, de manera que se incluyera a la población en el ejercicio de la administración pública.

En la actualidad y principalmente en el caso de Guatemala el poder es una facultad que ejercita el pueblo pero que delega a sus representantes, quienes ejercen funciones administrativas de forma temporal, mientras duran en el cargo. De manera que los particulares pueden oponerse a los actos y resoluciones de la administración pública cuando consideren que estas son contrarias a lo establecido por las leyes o cuando afecten sus derechos.

1.2. Características

Como toda rama del derecho, el derecho administrativo tiene sus propias características que permiten establecer sus aspectos más importantes en relación con las demás ramas, además, estas pueden servir de base para identificar su esencia y su funcionamiento dentro del mundo del derecho.

Según expone el autor mexicano Jorge Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo*, estas características son que es un *ius novum*, es decir, de reciente creación, su mutabilidad, su constante crecimiento y su autonomía. Características que se explican de la siguiente manera:

- a. Es un derecho joven, *ius novum*: Su creación es relativamente nueva, en comparación con otras ramas del derecho, puesto que, como ya se expuso anteriormente, surgió como consecuencia de La Revolución francesa.
- b. Es un derecho autónomo: En virtud de que tiene sus propias normas jurídicas que lo regulan, sus propias instituciones y principios que rigen la función administrativa y las relaciones que surgen entre los órganos administrativos y los particulares o entre los órganos administrativos entre sí.
- c. Mutabilidad: Es un derecho dinámico o adaptable puesto que sus normas evolucionan con el paso del tiempo. Esto se debe a que en cada contexto histórico existen diferentes necesidades que el Estado debe satisfacer, lo que a su vez da lugar a la creación de nuevas normas jurídicas que tengan por objeto lograr la satisfacción de esas necesidades.
- d. Es de constante crecimiento: Característica que tiene relación con la anterior porque en virtud del avance tecnológico y científico deben crearse y regularse nuevas instituciones y figuras jurídicas que se ajusten al entorno en el que se vive, tendientes a la satisfacción de necesidades.

Derivado del análisis del derecho administrativo guatemalteco, a las mencionadas características se le agregan las siguientes:

- a. Es un derecho subordinado: Se encuentra sujeto principalmente a la Constitución Política de la República de Guatemala.
- b. No ha sido codificado: Su contenido es muy amplio, por lo que, codificarlo significaría reunir todas sus normas en un solo cuerpo legal. Debido a la cantidad de órganos administrativos existentes y que puedan surgir con el tiempo, que tienen sus propias atribuciones y su propia estructura, su codificación sería una tarea muy rigurosa.

1.3. Fuentes del derecho administrativo

De manera general se explica que cuando se hace mención de las fuentes del derecho se hace referencia a las causas que motivaron o dieron origen a la creación de determinada rama del derecho. Como fuentes del derecho administrativo se distinguen fundamentalmente:

1.3.1. Fuentes materiales o reales

Se presenta a continuación una definición que explica de una forma que se considera acertada para efectos de análisis esta clase de fuente del derecho administrativo, la cual indica "Al referirse a las fuentes materiales o reales del derecho administrativo, se alude a los hechos y acontecimientos, incluidos los avances tecnológicos, que determinan la

expedición, el sentido, la modificación derogación de las normas jurídicas”³. Para ampliar esta definición, como ejemplo de un acontecimiento considerado como fuente del derecho administrativo se tiene a La Revolución francesa que le dio origen al Estado de Derecho y consecuentemente al derecho administrativo. En Guatemala avances tecnológicos han dado paso, al surgimiento de registro públicos, como entes encargados de reunir en una base de datos la información de carácter civil de los guatemaltecos.

1.3.2. Fuentes históricas

“Se refieren las fuentes históricas del derecho administrativo a los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no están vigentes”⁴. A menudo se confunde las fuentes históricas del derecho administrativo con las fuentes materiales, pero la principal diferencia radica en que las fuentes históricas se encuentran plasmadas en distintos documentos de carácter jurídico, por lo que existe constancia de la forma en que se regularon figuras jurídicas en un momento determinado. Mientras que las fuentes materiales no se limitan a un conjunto de normas plasmadas en un documento.

1.3.3. Fuentes formales

“Se entiende por fuentes formales del derecho administrativo, las actividades realizadas para la creación, expedición, modificación y derogación de dichas normas, en cuyo caso

³ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 71

⁴ *Ibíd.*

hablamos de actividades legislativas, sociales y jurisdiccionales”⁵. Las fuentes formales son entonces, aquellas que se crean mediante una serie de procedimientos previamente determinados que realizan los órganos facultados para ello por la propia ley, lo que les da un carácter de legitimidad en virtud de que se cumplió con las normas relativas a su creación.

Las fuentes formales del derecho administrativo son, según criterio expuesto por el autor Agustín Alberto Gordillo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo: La Constitución, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia, las cuales se crean por las autoridades competentes mediante procedimientos específicos y se definen a continuación:

a. La Constitución

La Constitución es una fuente formal importante en el derecho administrativo y en el ordenamiento jurídico en general, pues esta es creada por el pueblo en el ejercicio de su soberanía a través de los representantes que designe para el efecto. En ella se recogen principios, garantías y derechos fundamentales de las personas, los cuales limitan el ejercicio del poder que se le delega a los órganos del Estado, con el objeto de evitar el abuso de poder. Asimismo, establece la estructura y forma de organización del Estado, sus principales facultades y atribuciones en el ejercicio de la administración pública, así como sus litaciones generales al momento de actuar.

⁵ Ibíd.

En el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala, esta “contiene normas y principios relacionados con derechos humanos, la creación del orden jurídico y el poder público, la creación de organizaciones fundamentales del Estado, el ejercicio del poder público, las responsabilidades y los controles sobre dicho poder destinados a garantizar el buen funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas del Estado”⁶. A partir de esta definición se considera que la Constitución Política de la República de Guatemala, regula fundamentalmente la estructura y organización del Estado, los derechos humanos y las garantías constitucionales, con el objeto de alcanzar la finalidad del Estado, que es el bien común.

Esta es una fuente formal, en virtud de que fue creada en representación del pueblo por una Asamblea Nacional Constituyente, legitimada para su elaboración. Es la norma jerárquicamente superior en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Desde el punto de vista de la estructura y organización del Estado regula aspectos fundamentales del organismo ejecutivo, legislativo y judicial, así como el régimen municipal, que es objeto de especial interés en la investigación que se realiza.

En el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala se hace referencia a la jerarquía constitucional al establecer: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*”. En este Artículo se manifiesta uno de los principios fundamentales del derecho constitucional que es la supremacía constitucional

⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 36

fundamentando su carácter de norma superior dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco.

En el caso de Guatemala, como fuentes formales del derecho también se encuentran las leyes constitucionales que emanan de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual está legitimada por el pueblo para la creación de tales cuerpos normativos de acuerdo con un procedimiento previamente establecido.

b. La ley

“Es todo acto sancionado por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución a tal efecto”⁷. Esto refleja su carácter de fuente formal del derecho administrativo, puesto que cumple con los requisitos esenciales de las fuentes formales del derecho, en virtud de que existe un ente y un procedimiento legalmente establecido para su creación, en el que intervienen las personas que, en el ejercicio del poder, están facultadas para el efecto.

En Guatemala este tipo de fuente formal lo integran los decretos emitidos por el Congreso de la República ya que es este el encargado de llevar a cabo el proceso legislativo de acuerdo con lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala. Este proceso legislativo comprende una serie de etapas que

⁷ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 142

dan inicio desde que se presenta la iniciativa de ley por los órganos o instituciones facultados para el efecto, de acuerdo con lo regulado en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala y finaliza con su publicación y entrada en vigencia.

El autor Jorge Mario Castillo González, en su obra Derecho Administrativo, considera que los decretos del Congreso de la República son la fuente principal del derecho administrativo, al determinar que la principal fuente del derecho es la ley. Por medio de los decretos emanados del organismo legislativo se han regulado diversas instituciones del derecho administrativo guatemalteco, como ejemplo de ello el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que establece la estructura, competencias atribuciones y funcionamiento de las municipalidades guatemaltecas.

c. Reglamentos

El reglamento administrativo se considera como una fuente de especial importancia en el derecho administrativo, es definido por Agustín Gordillo como “una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa”⁸. De ahí que se considere generalmente que la naturaleza jurídica del reglamento administrativo es la de ser un acto administrativo, puesto que son unilaterales y además surten efectos jurídicos. El carácter de unilateral se expresa porque no se sujeta a un acuerdo previo con las personas a quienes va dirigido.

⁸ Ibíd; pág. 148

El autor Juan Carlos Cassagne lo define como “El acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”⁹. Según esta definición los reglamentos no van dirigidos a una persona determinada, sin embargo, se difiere en este elemento puesto que existen ciertos reglamentos que, por el objeto para el cual hayan sido creados pueden estar dirigidos a funcionarios o empleados públicos determinados.

Se hace referencia al reglamento como una declaración unilateral de voluntad en virtud de que estos son creados por los órganos de la administración pública sin la consulta previa a los administrados o a sus subordinados, según sea el caso, sin perjuicio de que estos deben sujetarse siempre al principio de legalidad, dictarse dentro del ámbito de las competencias del órgano administrativo y no deben contrariar las normas de carácter superior. Es frecuente que en la administración pública se creen reglamentos y no leyes debido a que el proceso de creación de una ley es más riguroso que el de creación de un reglamento.

Existen límites a la facultad de emitir reglamentos, los cuales, de acuerdo al autor Jorge Mario Castillo González son: “1. Un reglamento no reglamenta las materias o asuntos que la Constitución reservó a la ley; 2. El reglamento debe reconocer los principios jurídicos incorporados en la Constitución Política; 3. El reglamento debe ajustarse al límite de su competencia; 4. El reglamento que dicta un funcionario jerárquicamente subordinado no puede contradecir el reglamento dictado por un funcionario jerárquicamente superior; 5.

⁹ Cassagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo I**. Pág. 136

El reglamento no debe reglamentar las materias que ya reglamentó la ley; 6. Un reglamento no contradice las disposiciones de la Constitución y las leyes”¹⁰. Se considera que es importante que existan tales límites para evitar el abuso en la emisión de los reglamentos y que estos sean acordes a las leyes superiores.

Para ampliar lo expuesto en cuanto a los reglamentos se considera importante hacer referencia a su clasificación, para tener una idea más amplia de su importancia y funcionamiento dentro de las fuentes del derecho administrativo. Agustín Alberto Gordillo en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo, clasifica a los reglamentos de la siguiente manera:

i. Reglamentos ejecutivos:

Son los emitidos por el organismo ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, tienen por objeto ejecutar y darle cumplimiento a una ley determinada, de manera que mediante estos se tenga una idea más clara y se establezcan formalidades específicas para la ejecución de la ley. Generalmente surgen porque la propia ley regula dentro de sus disposiciones que la misma será reglamentada por el organismo ejecutivo. Esto no significa que para que una ley pueda entrar en vigencia es necesario que sea reglamentada, pues esta clase de reglamentos van dirigidos a los órganos administrativos, principalmente a los funcionarios y empleados que ejercen la competencia administrativa, para que ejecuten y apliquen las disposiciones contenidas en la ley.

¹⁰ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 95



En el derecho guatemalteco, esta atribución del organismo ejecutivo está otorgada al Presidente de la República en el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece como función del Presidente de la República la de “Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu”. En el cual se determina claramente que el objeto de la creación de esta clase de reglamentos es darle cumplimiento a la ley sin alterar su espíritu, es decir, sin alterar la finalidad prevista por el legislador al momento de su creación.

Aunque esté regulada como una atribución del Presidente de la República debe entenderse que podrá emitirlos con el refrendo de los ministros en consejo o separadamente con uno más de ellos, puesto que de acuerdo al Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala el Presidente de la República siempre debe actuar con los ministros de estado.

ii. Reglamentos delegados o de integración

Son los que se crean en virtud de que el organismo legislativo, por medio de una ley, ha otorgado a un órgano de la administración pública la facultad de reglamentar ciertos aspectos contenidos en la ley para complementarla, integrarla o interpretarla, de manera que en él se establecerán conceptos o se determinarán las circunstancias que se deben observar para la aplicación de la ley. Por lo que están sujetos a los límites establecidos por el organismo legislativo.

iii. Reglamentos de necesidad y urgencia

Se fundamentan en la doctrina jurídica de estado de necesidad y son creados para regular situaciones que no fueron previstas por el legislador, pero que surgen en un momento determinado, y que por lo tanto deben ser reguladas de forma excepcional, puesto que la no regulación de las circunstancias urgentes o de necesidad que los origina daría lugar a que se produzca un riesgo que afecte a la población. Su objeto principal es prevenir o disminuir el impacto que pueda ser provocado a la población por esa situación de riesgo no prevista.

En el Artículo 183 literal f) de la Constitución Política de la República de Guatemala también se le otorga al Presidente de la República la función de “Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas”. Atendiendo al análisis elaborado en base a la anterior definición, tales disposiciones pueden ser emitidas por medio de un reglamento, debiendo tomar en cuenta el principio de que el Presidente de la República actúa siempre con los ministros de estado.

iv. Reglamentos autónomos

Por medio de estos se regulan ciertas materias que no están establecidas en una ley determinada, específicamente lo concerniente a la estructura, organización, funciones, atribuciones y deberes de un órgano administrativo. Cabe mencionar que ese órgano de la administración pública debe tener la competencia otorgada por una ley superior para

poder emitir sus reglamentos, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad.

En esta clase de reglamentos encajarían los que son emitidos por las entidades autónomas como las municipalidades, facultad otorgada en este caso por la propia Constitución Política de la República de Guatemala que regula en el Artículo 253 que los municipios como instituciones autónomas pueden emitir los reglamentos y ordenanzas necesarios para el cumplimiento de sus fines propios. En el Artículo 34 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se le atribuye esta función al Concejo Municipal como encargado de emitir los reglamentos internos de organización y funcionamiento del mismo, de sus oficinas y de su personal. Todo ello en el ejercicio de la autonomía municipal.

d. Jurisprudencia

“Hay dos concepciones de lo que es jurisprudencia: Una, que es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales; otra, que son las interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechas por órganos jurisdiccionales (*auctoritas rerum similiter judicatarum*.) La primera es la actual noción anglonorteamericana, que identifica jurisprudencia con derecho positivo; la segunda, la más generalizada en el mundo occidental”¹¹. Se considera entonces y en unión de ambas concepciones del término, que la jurisprudencia como fuente de derecho

¹¹ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 155

se manifiesta en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que hacen los jueces en casos particulares, quedando sujeta a la voluntad de los jueces la aplicación de criterios establecidos por otros jueces con anterioridad.

En Guatemala la interpretación reiterada se conoce como doctrina legal, la cual se vuelve de aplicación imperativa por los órganos jurisdiccionales cuando se reúnen una serie de fallos contestes en un mismo sentido que emanan de los órganos jurisdiccionales competentes. La jurisprudencia, según el Artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, es una fuente de derecho complementaria de la fuente principal que es la ley.

1.4. Principios del derecho administrativo

Generalmente los principios que se aplican al derecho administrativo y específicamente en cuanto a administración pública se refiere son el principio de legalidad y el principio de juridicidad, los cuales tienen por objeto determinar la forma correcta de actuar de las personas que ejercen el poder o la autoridad.

1.4.1. Principio de legalidad

Este principio determina la manera de actuar de las personas que ejercen las funciones propias de la administración pública, la cual debe ser en todo momento apegada a la ley. Según el autor Jorge Mario Castillo este es un principio que se fundamenta en que “Toda actividad administrativa debe basarse en ley. Lo que se haga o deje de hacer se deberá

hacer basado en la ley”¹². Estableciendo que sus finalidades son dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado y dar firmeza jurídica a través de la aplicación de la ley, a favor del Estado y de los administrados. Este es un principio que tiene como elemento esencial a la ley, la cual establece qué es lo que está permitido para la administración pública y qué no, quienes ejercen la función administrativa son los que se encargan de la observancia y aplicación de este principio, basando su actuar en las normas jurídicas.

Su fundamento constitucional se encuentra en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece en el primer párrafo: “Poder público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley”. Lo que refleja que no está dirigido solamente a los funcionarios públicos, si no al ejercicio del poder en general. Un aspecto importante regulado en este fundamento constitucional, es que, quienes ejercen el poder nunca pueden realizar actos distintos a los regulados en las normas jurídicas que sustentan sus funciones, ni ejecutar actos más allá de los establecido en la ley.

También se encuentra regulado en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece en el primer párrafo: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”. En este Artículo se fundamenta el principio de legalidad dirigido a los actos de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, quienes no pueden contrariar lo establecido en las normas jurídicas.

¹² Castillo. **Op. Cit.** Pág. 25

En el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala se le da una interpretación más amplia pues se refiere a todo el ejercicio del poder público, sin embargo, al ser este delegado a los diferentes órganos del Estado, son estos quienes deben sujetar su actuación a la ley, tal como lo establece el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente los funcionarios públicos, ya que son estos quienes ejercen la competencia atribuida al órgano administrativo.

En ese sentido, este principio limita a que los funcionarios públicos sujeten su actuar a las funciones o atribuciones que les son expresamente otorgadas por la ley, la realización de cualquier otro acto que no esté previamente establecido sería prohibido.

1.4.2. Principio de juridicidad

“La juridicidad es un principio jurídico creado por los juristas italianos para poner fin a la discrecionalidad que, ante los vacíos de la ley, permitía la aplicación de criterios personalísimos, generalmente ilegales. Gracias al principio de juridicidad se suprime la discrecionalidad para dar paso a la aplicación del derecho con la finalidad de obtener resoluciones de estricto derecho”¹³. Se considera un principio fundamental para evitar el abuso de poder por parte de la administración pública, en virtud de que, en caso de que exista una situación no prevista en las normas jurídicas, el actuar de los funcionarios públicos se debe sujetar además a las instituciones y doctrinas del derecho impidiendo a su vez la arbitrariedad.

¹³ Ibid; pág. 31

Este principio comprende un estudio más amplio en cuanto a la aplicación del derecho en un caso concreto, pues además de la norma legal es permitido remitirse a la observancia y aplicación de los principios generales del derecho, principios del derecho administrativo y a las instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Permite controlar que los actos de la administración pública se apeguen a la ley y al derecho en general.

Este control se ejerce cuando un órgano administrativo conoce y resuelve los recursos interpuestos por los particulares en contra de la administración pública, según lo establecido en el Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, la resolución que se dicte dentro de un recurso administrativo debe examinar la juridicidad de la resolución contra la que se interpuso el recurso.

En la vía judicial existe un órgano específico que se encarga del control de la juridicidad según lo dispuesto en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala al establecer que la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es controlar la juridicidad de la administración pública. Principalmente cumple con esta función cuando conoce y resuelve en la vía judicial los recursos que los particulares interponen contra actos y resoluciones de la administración pública.

Tal como se establece en el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, que regula: "Sentencia. La sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndola revocar, confirmar o modificar." Refiriéndose este Artículo al

proceso contencioso administrativo que se lleva a cabo una vez que se ha agotado la vía administrativa, de manera que se pueda determinar si en un proceso determinado se han observado las adecuadas normas, doctrinas y principios jurídicos.

1.4.3. Principios doctrinarios del derecho administrativo

Además de los principios mencionados anteriormente no es común encontrar otros principios propios del derecho administrativo que sean aceptados de forma general por estudiosos del derecho administrativo, tampoco cuenta con principios específicos individualizados en una ley determinada que sirvan de fundamento.

Por lo que, varios autores desarrollan una serie de conceptos o elementos que consideran se pueden ajustar como principios doctrinarios del derecho administrativo desde sus propios puntos de vista. Es por ello por lo que se exponen a continuación una serie de principios a los que se hace referencia en la doctrina. Para Betancourt Jaramillo, citado por Jorge Mario Castillo, estos principios son:

“a) Principio de igualdad ante la ley en todas sus formas: igualdad ante la función pública; igualdad de los usuarios ante el servicio público; igualdad de los funcionarios que estén en la misma categoría e igualdad de las personas ante las cargas públicas.

b) Principio de imparcialidad de la administración en el cumplimiento de sus cometidos o de la moralidad, en el sentido de que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas, igual para todos.

- c) Principio de respeto al derecho de defensa o principio *audio alteran parten*, según el cual, la decisión que entraña perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no debe tomarse sin que el interesado o afectado sea previamente oído o invitado a presentar sus puntos de vista.
- d) Principio de la no retroactividad de las decisiones administrativas. Significa que ninguna decisión administrativa puede tener efectos hacia el pasado, salvo cuando favorezcan al particular o interesado.
- e) Principio del paralelismo de las formas. Toda decisión administrativa debe ser decretada, reformada, derogada y revocada por otra decisión, dictada por la misma autoridad que dictó la primera y en la misma forma. Ejemplo, el decreto dictado por el Congreso de la República, debe ser derogado o reformado exclusivamente por el Congreso, por medio de otro decreto. Un Acuerdo Gubernativo dictado por el Presidente de la República debe ser derogado o modificado por otro Acuerdo Gubernativo dictado por el Presidente de la República. Una resolución administrativa dictada por un Ministro debe ser revocada por otra resolución dictada por el Ministro.
- f) Principio de que toda decisión administrativa debe fundamentarse en algún motivo. Significa que toda decisión administrativa debe expresar las razones o consideraciones que justifican su contenido.
- g) Principio de que todo trabajo debe ser adecuadamente remunerado. Significa que las personas que trabajan en la administración pública, recibirán pago o remuneración a

cambio de sus servicios, a efecto de obtener su fidelidad y diligencia.

h) Principio de que toda decisión administrativa debe emitirse, haciendo valer el interés general o interés público o bien común.”¹⁴

Atendiendo a los principios anteriormente mencionados, se considera que, además de los principios que tienen su fundamento legal como el principio de legalidad y de juridicidad, que fueron anteriormente desarrollados, es importante que estos principios doctrinarios se manifiesten en el actuar de la administración pública y de los funcionarios que ejecutan los actos propios de esta. Puesto que permiten la adecuada aplicación de las normas jurídicas y de las figuras jurídicas propias del derecho administrativo en los casos concretos.

Por su parte, el autor Jorge Fernández Ruiz en su obra Derecho Administrativo, expone que los principios generales del derecho administrativo son:

- a. El principio general de buena fe.
- b. El principio general del debido procedimiento.
- c. El principio general de legalidad.
- d. El principio general de moralidad administrativa.
- e. El principio general de seguridad jurídica.
- f. El principio general de supremacía del interés público sobre el interés privado.

¹⁴ Ibíd; pág 102



Aunque los principios doctrinarios del derecho administrativo varíen dependiendo de su autor, estos sirven para la aplicación del derecho en los casos no previstos por la ley y por lo tanto el adecuado funcionamiento de los órganos de la administración pública frente a los particulares. De ahí radica la importancia de su existencia, así como el estudio y análisis que se ha elaborado sobre los mismos.

CAPÍTULO II

2. Administración pública

En términos generales, la administración pública es el conjunto de actividades que desarrollan los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias para alcanzar el bien común.

Para Alejandro Carrillo Castro, citado por Miguel Galindo Camacho la administración pública es “el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”¹⁵. De acuerdo con el análisis de esta definición se considera que la administración pública no puede existir si no hay una estructura previamente organizada que permita alcanzar el bienestar de una colectividad.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz define a la administración pública como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”¹⁶. Atendiendo a esta definición se evidencia que los términos de

¹⁵ Galindo Camacho, Miguel. **Teoría de la administración pública**. Pág. 6

¹⁶ Fernández Ruiz. **Op. Cit.** Pág. 94

administración pública y Estado no pueden estudiarse de forma aislada, puesto que uno forma parte esencial del otro en virtud de que el Estado a través de la administración pública busca alcanzar fines específicos.

El autor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra Compendio de Derecho Administrativo, expone varios criterios que definen a la administración pública, cada uno de ellos comprende varias subdivisiones, sin embargo, a continuación se expondrán los de carácter general que son los siguientes:

- a. Criterio orgánico, formal o subjetivo: La administración pública es la función desarrollada por el organismo ejecutivo del poder público, siendo este el órgano o sujeto público que ejerce con exclusividad la función administrativa.
- b. Criterio funcional, sustancial, objetivo o material: La administración pública son todas las funciones y atribuciones distribuidas principalmente entre los diferentes órganos a los que se les delega el ejercicio del poder público, atendiendo a la teoría de la división de poderes, o a otros órganos públicos o privados que ejerzan funciones administrativas.
- c. Criterio finalístico o teleológico: Según este criterio el concepto de administración pública se fundamenta en los fines que persigue la actividad estatal, la cual principalmente se desarrolla para alcanzar la satisfacción de necesidades de interés general, los cuales van a ser cumplidos a través de la prestación de los servicios públicos.

d. Criterio de las prerrogativas públicas, poder público o *puissance publique*: Este criterio tiene como idea principal que el elemento esencial de la administración pública es el medio y no los fines que se buscan a través de la misma. Siendo este medio las prerrogativas públicas de un órgano dotado de prerrogativas legales y la capacidad para ejecutar sus decisiones. Sin dejar de lado la gestión administrativa que realiza para el cumplimiento de sus fines.

e. Criterios normativos: Bajo estos criterios se comprende a la administración pública como aquella que se desarrolla por métodos formalistas y positivos, sustentados en una norma. Considerando que su objeto está constituido por las normas y no la realidad natural. Lo que significa que la administración pública nunca debe actuar de manera arbitraria, puesto que sus funciones siempre van a tener como base una norma jurídica que las regule.

Se ha definido a la administración pública desde varios puntos de vista o criterios, estas definiciones cuentan con elementos comunes de importancia que permiten crear una definición propia, como la existencia de un órgano que la ejerce, el conjunto de funciones o atribuciones que le corresponden a este órgano, la satisfacción de necesidades de interés general a través de la prestación de servicios públicos o actividades administrativas. Por lo que, derivado de la presencia de estos elementos en común, se puede expresar de una forma más clara y precisa la definición de la administración pública, siendo esta el conjunto de actividades propias que son realizadas por los órganos administrativos, cuyo objeto satisfacer las necesidades sociales y alcanzar el bien común a través de la prestación de servicios públicos.

2.1. Principios de la administración pública

Miguel Galindo Camacho, en su obra Teoría de la Administración Pública, expone principios que, básicamente pertenecen a una forma de administración privada pero que se considera que pueden adaptarse a la administración pública, en virtud de que conforman una serie de procedimientos que permiten el desarrollo de las actividades de los órganos administrativos de una forma más eficiente. En ese sentido, se desarrolla la explicación de cada uno de estos principios desde el punto de vista de la administración pública, estos principios son:

- a. El proceso administrativo: Es un conjunto de fases o etapas por medio de las cuales se desarrolla el ejercicio de la administración pública, principalmente con el objeto de resolver un conflicto, pero también las que se desarrollan para cumplir con las necesidades básicas de la población y sirven de fundamento para que se pueda realizar cada uno de los demás principios de la administración pública.
- b. Planeación: Es un paso del proceso administrativo que comprende el establecimiento de un objetivo basado en un problema social, por medio del cual se determinan los pasos o acciones a seguir para lograr una finalidad determinada, atendiendo a un análisis de experiencias pasadas.
- c. Organización: Consiste en asignar actividades basadas en una estructura jerárquica, atendiendo a su importancia, que permita una sistematización racional de los recursos con los que se cuenta para lograr el fin determinado. Tiene como propósito que las

actividades se realicen con precisión, eficiencia y eficacia, de manera que se puedan obtener mejores resultados.

- d. Dirección: Este es un principio que se aplica fundamentalmente a la administración privada, puesto que comprende la conducción de actividades que le corresponde a cada uno de los miembros de una organización. Desde el punto de vista de la administración pública la conducción de actividades está limitada a las competencias otorgadas por la ley a los órganos administrativos. Por lo tanto, puede considerarse como un principio de la administración pública siempre y cuando quienes ejercen la función administrativa no se excedan de las facultades que les otorga la ley.
- e. Control: Este tiene por objeto verificar que la función pública se ejecute de acuerdo a lo planeado, de acuerdo a las instrucciones emitidas y según las atribuciones que están establecidas previamente en las leyes para las personas que ejercen la función administrativa.
- f. Coordinación: Consiste en la asignación de tareas específicas a las personas que intervienen en la administración pública, para que sus fines se cumplan con eficacia y eficiencia por medio de la ejecución satisfactoria de esas tareas. Este principio está establecido en una norma jurídica.
- g. Evaluación: Se refiere a la aplicación de métodos que permitan demostrar los resultados obtenidos de las tareas que fueron asignadas, a una persona u órgano determinado, dentro de la organización administrativa.

2.2. Elementos de la administración pública

Todo ente está compuesto de diversos elementos que realizan una tarea específica, pero que no logran cumplir ciertas finalidades funcionando de forma aislada, puesto que se necesita que estén organizados y que funcionen en conjunto para llevar a cabo las operaciones destinadas al cumplimiento de sus fines. Lo mismo sucede con la administración pública, es necesaria la concurrencia de elementos agrupados para que juntos cumplan con la finalidad del Estado, la realización del bien común. Estos elementos son: La actividad material de la administración pública, la finalidad del Estado, el medio y el órgano administrativo.

2.2.1. La actividad material de la administración pública

Este elemento de la administración pública, está constituido por la función administrativa, específicamente lo referente a la actividad de esta en la prestación de servicios públicos.

Según el criterio orgánico descrito por Agustín Gordillo, la función administrativa es “La función realizada por el conjunto de órganos regidos por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerles del órgano inferior”¹⁷. De esta definición se considera importante resaltar la jerarquía que existe entre los órganos administrativos. Además refleja la actividad propia de los órganos administrativos atendiendo a su estructura y organización para llevar a

¹⁷ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 89

cabo la ejecución de actos, en los cuales existen entes que se encuentran en una posición jerárquica superior que no pueden ser contrariados.

2.2.2. La finalidad del estado

Este elemento de la administración pública se refiere a lo que busca el Estado al desarrollar sus actividades a través de los órganos administrativos, finalidad que es el bien común, entendido este como el conjunto de aspectos sociales y colectivos que permitan el desarrollo integral de todas las personas dentro de un territorio determinado, a través de la satisfacción de sus necesidades.

Este elemento está fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer en el Artículo 1: “Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. Esta finalidad estatal es de tal importancia que se encuentra al inicio de la norma constitucional, pues es la base del actuar de la administración pública, y el medio para lograrlo es fundamentalmente el órgano administrativo.

2.2.3. El medio

Este se materializa en el servicio público, definido por Jorge Fernández Ruiz como: “Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen

jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”¹⁸. Este elemento se refiere entonces, al instrumento que utiliza el Estado para cumplir con sus finalidades, cabe resaltar, de acuerdo con la definición expuesta que este se debe prestar de manera ininterrumpida y de forma general para poder alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

2.2.4. El órgano administrativo

Es el ente por medio del cual el Estado manifiesta su voluntad, desarrolla sus actividades y en general, es el conducto que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines. Este está constituido por una serie de competencias que van a ser ejercitadas por una persona física ajena a la titularidad de las mismas pero que representa la voluntad el órgano, esta persona es conocida como funcionario público. El órgano administrativo a su vez cuenta con los siguientes elementos:

a. Administradores o funcionarios públicos

Son las personas individuales que se van a encargar de desempeñar las competencias atribuidas por la ley al órgano administrativo. Cabe mencionar que van a desempeñar sus funciones el tiempo que corresponda según su contrato, elección o nombramiento y una vez que hayan cesado en el cargo dejan de tener la facultad para ejercer la competencia

¹⁸ Fernández Ruiz. **Op. Cit.** Pág. 248

administrativa, puesto que la misma no se otorga a la persona individual que ocupa el cargo en un momento determinado, sino que es propia del órgano administrativo en la forma en que lo determina una norma.

b. Actividad material del órgano administrativo

Es el conjunto de actos que desarrollan los órganos administrativos, las cuales están orientadas al cumplimiento de sus fines y a la satisfacción del bien común, de ahí la importancia de una correcta planificación, organización y ejecución administrativa. Dichos actos están basados en planes, proyectos y programas implementados por la administración pública.

c. Competencia administrativa

Según el autor Agustín Gordillo “La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”¹⁹. Se considera, de acuerdo a la definición expuesta, que la competencia administrativa está relacionada con el principio de legalidad, puesto que esta no puede existir sin una norma jurídica que faculte a un ente u órgano administrativo a realizar una actividad determinada.

¹⁹ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 167

Señala el autor Jorge Mario Castillo “La competencia es la forma de dividir el trabajo asignado a cada persona en la organización pública, que lo ejecuta y que no lo puede ejecutar otra persona de otra organización pública”²⁰. En términos generales, tal como ha quedado expresado en la definición, la competencia es una atribución o función propia de una persona determinada, aplicando esta definición a la administración pública se puede establecer que la competencia se le asigna a un órgano o ente determinado que tenga la capacidad para cumplir una actividad específica que esté basada en ley.

Por su parte manifiesta Juan Carlos Cassagne que “En el plano de las organizaciones públicas estatales constituye un principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades públicas del Estado con personalidad jurídica”²¹. Por medio de la competencia se especifica el qué hacer de los órganos de la administración pública, determinando cuáles serán las actividades a desarrollar para alcanzar el bien común.

Tomando en cuenta elementos de las anteriores definiciones se considera que la competencia administrativa es el conjunto de actividades que puede ejercer cada órgano de la administración pública, en virtud de que están legitimados para ello por medio de una norma jurídica previamente establecida. Es importante resaltar, para evitar cualquier clase de confusión al respecto, que la competencia administrativa pertenece al órgano administrativo y no a la persona que es electa o nombrada para ejercer un cargo determinado dentro del mismo, lo cual implica que al momento de que la persona

²⁰ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 173

²¹ Cassagne. **Op. Cit.** Pág. 234

individual cese en el cargo deja de ejercer la competencia atribuida por la ley, puesto que esta se queda con el órgano administrativo y no se traslada en ningún momento a ninguna persona individual, independientemente del cargo que ocupe en la administración pública.

Ha quedado expresado que las fuentes formales del derecho administrativo son principalmente las normas constitucionales, las leyes y los reglamentos administrativos. Por tal motivo se deduce que es en torno a estas fuentes que giran las distintas instituciones de esta rama del derecho, todo ello atendiendo al principio de legalidad, según el cual todo acto, función, atribución y en este caso competencia, debe estar plasmado en una ley o norma jurídica, puesto que es de esta forma que se puede dar una mayor seguridad jurídica a la población.

Sin embargo, surge la interrogante de en qué clase de norma jurídica o cuerpo legal específico tiene su origen la competencia, para resolverla, el autor Juan Carlos Cassagne considera: "Si la competencia de un ente u órgano para dictar un acto administrativo debía emanar de una ley formal o si podía aceptarse que la misma se fundara originariamente también en un reglamento era una cuestión asaz debatida. De aceptarse que las diferentes especies de reglamentos –inclusive los denominados "autónomos"- integran el llamado "bloque de legalidad", es evidente que la competencia puede tener su fuente en el reglamento"²². Por lo que es acertado considerar que siempre y cuando no se contraríen normas superiores, y en el marco de la ley, se puede establecer competencias a órganos o entes administrativos específicos a través de un reglamento administrativo.

²² Ibíd; pág. 239

Atendiendo a la naturaleza jurídica de la competencia administrativa como deber-facultad del órgano administrativo, el autor Juan Carlos Cassagne expone que está compuesta de diversas características que son:

- a. "Es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad.
- b. En principio, resulta obligatoria, cuando el órgano o ente tenga el deber de efectuar la actividad, dentro de las atribuciones conferidas;
- c. Es improrrogable, lo cual se funda en la circunstancia de hallarse establecida en interés público por una norma estatal.
- d. Es irrenunciable, perteneciendo al órgano y no a la persona física que lo integra."²³

Las características mencionadas permiten tener una idea más amplia de la aplicación de la competencia dentro de la administración pública. Dentro de estas se hace referencia la improrrogabilidad de la competencia, característica de especial interés por considerarse que, al encontrarse plasmada en una norma jurídica, es la norma la que establece el órgano que está obligado o facultado para ejercitarla, por lo que no se puede trasladar a un órgano distinto al establecido en la ley.

Sin embargo, la característica de improrrogabilidad de la competencia, sin dejar de lado su importancia, tiene como excepción las figuras jurídicas de delegación y avocación que se definen a continuación:

²³ *Ibíd*; pág. 238

I. Delegación

“La delegación de competencia es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquélla le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior”²⁴. Esta figura jurídica se caracteriza porque el órgano que transfiere a otro la competencia no pierde las facultades que le correspondían en virtud de su ejercicio, puesto que seguirá siendo el titular de la misma y el órgano al cual se le delega la competencia va a estar sujeto a una especie de control por parte del órgano que la transfirió, quien también podrá instruirle sobre la forma en que dicha competencia debe ser ejercida, y podrá retomarla en cualquier momento.

El autor José Valentín González divide la delegación en dos clases:

I.I. Delegación interorgánica o delegación de atribuciones: “Consiste en la transferencia unilateral del ejercicio de una potestad administrativa de un órgano superior a un órgano inferior dentro de una misma persona jurídica”²⁵. Se entiende entonces, que en esta clasificación el órgano a quién se ha delegado la atribución se encuentra en una relación de jerarquía frente al órgano delegante, perteneciendo ambos a un mismo ente encargado de una materia o actividad específica. Tomando en consideración que quien toma la iniciativa y decisión de otorgar ciertas atribuciones es el órgano de jerarquía superior, por lo que no existe un acuerdo previo entre los órganos de distinta jerarquía.

²⁴ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 174

²⁵ González P., José Valentín http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDA/11/rda_2001_11_73-86.pdf. **Consideraciones sobre la descentralización, la desconcentración y la delegación y el elemento subjetivo del acto administrativo.** Pág. 83. (Consultado: 07 de febrero de 2022)

I.II. Delegación intersubjetiva: “Es la transferencia del ejercicio de una potestad administrativa de un órgano de una persona jurídica a otra”²⁶. A diferencia de la delegación interórganica, en esta los órganos administrativos no están sujetos a un ente que ejerce las mismas actividades específicas, por lo que no existe una relación de jerarquía entre ambas. En ese sentido, la delegación debe estar sujeta a la voluntad de ambos órganos para determinar sus actividades.

En la doctrina generalmente se considera que la delegación administrativa solo se da a nivel interno entre los propios órganos administrativos, es decir, cuando el órgano al que se le delega la competencia pertenece a una jerarquía inferior respecto del órgano titular de la misma. Sin embargo, la clasificación a la que se hace referencia permite determinar que la delegación puede darse entre órganos sujetos a una misma jerarquía como entre órganos que no dependen jerárquicamente entre sí.

Se agrega, además, la definición que el diccionario panhispánico del español jurídico presenta en cuanto a la delegación interorgánica como: “Asignación del ejercicio de la competencia a órganos de la misma administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o también en órganos de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas”²⁷. Esta definición presenta una contradicción en cuanto a la clasificación anteriormente expuesta, puesto que, según esta la delegación interorgánica puede darse entre órganos que no dependen jerárquicamente entre sí, ignorando por

²⁶ Ibid; pág. 85

²⁷ <https://dpej.rae.es/lema/delegaci%C3%B3n-interorg%C3%A1nica-de-competencias> **Diccionario Panhispánico del Español Jurídico**. (Consultado: 06 de febrero de 2022)

completo la delegación intersubjetiva. Sin embargo, se considera preferente, para efectos de orden, adoptar la clasificación presentada en cuanto a la delegación interorgánica y la delegación intersubjetiva.

II. Avocación

Es una figura jurídica contraria a la delegación, para Juan Carlos Cassagne “consiste en la asunción por parte del órgano superior de la competencia para conocer y decidir en un acto o asunto que correspondía a las facultades atribuidas al órgano inferior. Su razón de ser radica en la conveniencia de armonizar el principio de la improrrogabilidad con la eficacia y celeridad que debe caracterizar en ciertos casos a la acción administrativa”²⁸. La definición anterior es clara al establecer que en este caso la autoridad inferior se avoca a la autoridad superior para que este conozca y resuelva un asunto determinado que originalmente le correspondía a la autoridad inferior y no todos los asuntos que le son propios.

Con relación a lo anterior, Agustín Gordillo agrega: “Al igual que respecto a la delegación, se sostiene de la avocación que no es legítima salvo que la ley la haya autorizado expresamente”²⁹. Esto se debe, como ya se expuso anteriormente, al principio de legalidad administrativa, puesto que una autoridad u órgano administrativo no puede decidir arbitrariamente cuándo trasladar su competencia a un órgano superior si no está facultado para ello.

²⁸ *Ibíd*; pág. 246

²⁹ Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 177

Otro aspecto importante que se debe tomar en consideración dentro de la competencia administrativa como elemento del órgano administrativo, son las clases de competencia administrativa. Por lo que, para poder determinar los alcances de la misma en cuanto a su ejercicio, así como para delimitar su estudio es preciso exponer las clases que la conforman, los autores Juan Carlos Cassagne, en su obra Derecho Administrativo I y Agustín Alberto Gordillo en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo, coinciden al establecer que las clases de competencia son:

1. Competencia en razón de la materia: Esta está determinada por la naturaleza o contenido del asunto administrativo. Está relacionada con el principio de especialidad, puesto que los órganos van a realizar los fines que motivaron su creación.
2. Competencia en razón del territorio o del lugar: Depende de la organización política de cada país, en donde hay órganos con competencia delimitada en cierta circunscripción territorial. Permitiendo la coexistencia de órganos nacionales, regionales, departamentales y municipales.
3. Competencia en razón del tiempo: Está determinada por el período de duración, plazo o situación en la que se va a ejercer. Ésta a su vez se divide en competencia permanente cuando el órgano puede ejercerla en cualquier momento; competencia temporaria, se da cuando el órgano puede ejercer ciertas atribuciones por un período de tiempo que esté previamente establecido en la ley; y competencia accidental, que es la que se ejerce en una situación que surge en un momento determinado, mientras

que el órgano que tiene la competencia se encarga de esa situación.

4. Competencia en razón del grado o jerarquía: También llamada vertical. Es ejercida por órganos que se encuentran estructurados en una posición jerárquica, es decir, que las atribuciones van a ser otorgadas dependiendo del carácter de órgano superior o de órgano de inferior jerarquía. Según expone el autor Agustín Alberto Gordillo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo, esta su vez se subdivide fundamentalmente en competencia centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Para ampliar la clase de competencia descrita en el párrafo anterior, denominada competencia en razón de grado o jerarquía, a continuación se explica cada una de las subdivisiones que pertenecen a esta clase de competencia, analizando además sus diferencias entre sí y características propias.

La competencia centralizada es la que ejercen los órganos centrales o superiores de un ente determinado. La competencia desconcentrada, por su parte, es ejercida por órganos que pertenecen a una misma estructura u órgano administrativo, pero en su carácter de órganos inferiores. Lo que significa que existe un órgano o autoridad superior que distribuye competencias a sus órganos subordinados y van a poder ejercer cierto control en las actividades realizadas por los mismos, con el objeto de velar por la eficacia de sus funciones. Mientras que la competencia descentralizada, es por medio de la cual se crea un nuevo ente con personalidad jurídica propia, que ejerce sus competencias como ente separado de la administración central a la que se le resta la competencia.

2.3. Formas de organización de la administración pública

Son formas por medio de las cuales la administración pública busca lograr el cumplimiento de sus fines a través de un adecuado funcionamiento de su actividad. Siendo estas la centralización, la descentralización, la desconcentración y la autonomía administrativa, que se detallarán a continuación:

2.3.1. Centralización administrativa

Es una forma de organización administrativa en la que “se produce la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios; en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”³⁰. De acuerdo con lo anterior, se expresa que un solo órgano administrativo se va a encargar de ejecutar una amplia variedad de funciones administrativas, lo que muchas veces implica que los procedimientos administrativos están sujetos a muchas más formalidades y tramites, pero permite que se presten los servicios públicos de una forma directa.

Según expone Jorge Mario Castillo González, en su obra Derecho Administrativo, las bases de la centralización administrativa son la competencia administrativa; la jerarquía administrativa, que implica la dependencia entre los subordinados frente a la autoridad superior; la toma de decisiones, a cargo de la figura del superior jerárquico; y la facultad

³⁰ Fernández Ruiz. **Op. Cit.** Pág. 95

de mando o facultad de dirección.

Lo que a su vez presenta otras facultades tales como: el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados públicos, las órdenes e instrucciones permanentes sobre cómo atender y resolver los asuntos administrativos, las sanciones disciplinarias al subordinado por violación de la ley o por desobediencia de las órdenes e instrucciones recibidas, la revisión del trabajo del subordinado para el efecto de sustituir o modificar sus actuaciones y sus decisiones y la resolución de los conflictos de la organización o de los conflictos entre los subordinados, tal como lo expone Jorge Mario Castillo González, en su obra Derecho Administrativo.

Mientras que el autor Jorge Fernández Ruiz, en su obra Derecho Administrativo, considera que sus características son:

- a. El poder de nombramiento.
- b. El poder de remoción.
- c. El poder de mando.
- d. El poder de decisión.
- e. El poder de vigilancia.
- f. El poder disciplinario.
- g. El poder de revisión.
- h. El poder para resolver conflictos de competencia.

Considerando que cada uno de estos poderes sean ejercidos por la autoridad administrativa superior o titular del órgano administrativo, la que, posteriormente

trasladará competencias específicas a órganos subordinados para el cumplimiento de sus fines propios.

2.3.2. Desconcentración administrativa

Por medio de esta forma de organización administrativa un ente estatal atribuye competencias específicas a órganos inferiores que dependen de su misma estructura, lo que significa que no se crea un ente distinto para que ejerza tales competencias.

Para Jorge Fernández Ruiz "Es entendible como el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que transfieren al órgano desconcentrado"³¹. De esta forma, se puede otorgar atribuciones a un órgano específico sin que se pierda la facultad de intervención del órgano superior al que pertenece el órgano desconcentrado, permitiendo regular las y vigilar la forma en que se cumplen las atribuciones de una forma directa.

Además, el autor Jorge Fernández Ruiz en su obra Derecho Administrativo considera que esta se clasifica en:

³¹ Ibíd; pág. 100

- a. Desconcentración por materia, que responde a la especialidad o conocimiento que se tiene sobre asuntos determinados.
- b. Desconcentración por región o territorial, en donde se distribuye la competencia atendiendo a una circunscripción territorial determinada.
- c. Desconcentración por servicio, en esta, el órgano desconcentrado tiene a su cargo la prestación de un servicio público específico.

2.3.3. Descentralización administrativa

En esta forma de organización administrativa la competencia se atribuye “a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente”³². A diferencia de las formas de organización administrativa descritas anteriormente, esta permite la creación de un ente distinto, que no va a depender jerárquicamente del titular de la competencia, en virtud de que se le otorga personalidad jurídica propia y una finalidad específica. Sin embargo, no goza de absoluta independencia con respecto al órgano central pues está sujeto a una especie de control por parte de este, en virtud de que a tal órgano se debe su creación.

El autor Jorge Fernández Ruiz, en su obra Derecho Administrativo, expone una clasificación de la descentralización administrativa, exponiendo que sus clases son las siguientes:

³² Gordillo. **Op. Cit.** Pág. 185

- a. Descentralización administrativa por servicio: Consiste en la creación de una persona jurídica de derecho público que tendrá como fin específico la prestación de uno o varios servicios públicos asignados por el órgano central, mismos que tendrán por objeto la satisfacción de intereses generales y no del órgano que los presta.
- b. Descentralización administrativa por región: Tiene por objeto velar por los intereses colectivos de la población que se encuentra en una circunscripción territorial determinada, permitiéndole al órgano descentralizado utilizar los mecanismos que se consideren necesarios para la satisfacción de tales intereses, incluyendo la creación de servicios públicos.
- c. Descentralización administrativa por colaboración: Por medio de esta se transfiere a los particulares la facultad de prestar servicios públicos que originalmente le corresponden a la administración pública, pero que no puede prestar en virtud de que adolece de insuficiencia financiera, técnica u organizacional.

2.3.4. Autonomía administrativa

“En su acepción etimológica, la autonomía constituye una forma superior de descentralización política en cuando traduce el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica una potestad normativa originaria”³³. Algunos autores no consideran que la autonomía sea una forma de

³³ Cassagne. **Op. Cit.** Pág. 251



organización administrativa y la incluyen dentro de la descentralización ya sea política o administrativa, la segunda fue definida anteriormente, mientras que la descentralización política va a depender de la asignación de funciones o la prestación de servicios públicos dentro de un determinado territorio, es decir que va a estar también ligada a una circunscripción territorial que solamente al hecho de distribución de competencias.

En Guatemala se reconoce a la autonomía administrativa como una forma de organización administrativa puesto que la propia Constitución Política de la República de Guatemala reconoce la autonomía de ciertos entes administrativos, por ejemplo, de la Universidad de San Carlos de Guatemala en el Artículo 82 y de las municipalidades en el Artículo 253, entre otras.

Sin embargo, según se establece en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las entidades autónomas actúan por delegación del Estado, es decir que, aunque estén reconocidos constitucional y legalmente no implica una independencia absoluta frente al Estado de Guatemala. También faculta este Artículo constitucional al Congreso de la República para la creación de entes descentralizados y autónomos, estableciendo como requisito esencial que para ello se necesita del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que lo integran.

El autor Jorge Mario Castillo González, en su obra Derecho Administrativo, menciona las condiciones jurídicas que se deben cumplir para que exista autonomía de un órgano determinado, las cuales en este caso se aplican a la realidad guatemalteca, exponiendo que estas son:

- a. Reconocimiento legal.
- b. Designación de autoridades.
- c. Personalidad Jurídica.
- d. Patrimonio e ingresos propios y libre disposición de los mismos.

El mismo autor, también hace referencia a la clasificación de la autonomía administrativa, desde un punto de vista que permita analizar esta clasificación como formas de redistribución de la autoridad administrativa, en virtud de que la misma no pertenece a un único ente administrativo, sino que se ejerce de forma separada por diferentes órganos, con el objeto de tener un mayor alcance y una mayor eficacia en el desarrollo de sus actividades, desarrollando las siguientes clases:

- a. "Autonomía Territorial. Es la redistribución de la autoridad administrativa en el territorio del Estado de conformidad con lo previsto en la Constitución y la ley. El municipio es la única organización territorial que goza de autonomía. El Departamento sin autorización depende del Organismo Ejecutivo. La autonomía territorial apoya el desarrollo económico y social, nacional, local o regional.
- b. Autonomía Institucional. Es la redistribución de la autoridad administrativa en las organizaciones públicas para mejorar la prestación de servicios públicos"³⁴. Como ejemplos expone a la Universidad de San Carlos de Guatemala y al Banco de Guatemala.

³⁴ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 201

c. "Autonomía por colaboración, fundacional o corporativa. Es la redistribución de autoridad en las organizaciones privadas, para el efecto de mejorar la ejecución de funciones administrativas públicas"³⁵. Mencionando a los Colegios Profesionales dentro de esta clasificación.

De la clasificación expuesta se considera de especial importancia la autonomía territorial, puesto que, aplicada al caso de Guatemala, es la que permite la existencia autónoma de los municipios, en el entendido que estos sujetaran su actuar a una circunscripción geográfica determinada en virtud de que están facultados para ello por la propia Constitución Política de la República de Guatemala.

³⁵ *Ibíd*; pág. 202



CAPÍTULO III

3. Derecho municipal

Para algunos autores esta no es una rama del derecho que cuente con autonomía propia, considerándola como una parte del derecho administrativo, debido a eso se han desarrollado algunas definiciones del derecho municipal, aunque no de una forma tan amplia como otras ramas del derecho. Sin embargo, para efectos de estudio, se considera que un análisis más amplio de esta rama del derecho podría aportar una visión sobre la finalidad de su existencia en el ámbito del derecho público, por lo que a continuación se desarrollan algunas definiciones.

El autor Adriano G. Carmona Romay lo define como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”³⁶. Por lo que, según esta definición el derecho municipal no se encuentra plasmado en normas jurídicas determinadas, surge principalmente a través de principios y jurisprudencia.

Salvador Dana Montaña hace una distinción entre derecho municipal científico y derecho municipal positivo, definiendo al primero como “una porción de la ciencia del derecho que estudia las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”³⁷. En esta se menciona uno de los elementos más importantes del

³⁶ Hernández, Antonio María. **Derecho municipal parte general**. Pág. 1

³⁷ *Ibíd.*

derecho administrativo, del cual se considera se desprende el derecho municipal, y se trata de las relaciones jurídicas del municipio.

Ambos autores son citados por Antonio María Hernández, quien a su vez define que el derecho municipal “es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales”³⁸. Esta definición es más amplia al incluir todos aquellos elementos que pueden ser objeto de estudio del derecho municipal, lo que permite entender su razón de ser y consecuentemente la finalidad de su estudio.

Las anteriores definiciones tienen varios elementos en común, pues en términos generales se considera que el municipio, como forma de gobierno local, es el objeto de estudio de esta rama del derecho y por ende todo lo que forma parte de él, como su estructura, sus funciones, su naturaleza y su historia va a formar parte de su definición. Ninguno de los autores mencionados hace referencia a esta rama del derecho como un derecho autónomo, por lo que no puede determinarse claramente cuál es su posición jurídica al respecto. Se considera que, independientemente de si es una rama autónoma del derecho o si forma parte del derecho administrativo, esta permite estudiar y desarrollar de una forma más amplia todo lo concerniente al municipio, de ahí la importancia de su análisis.

³⁸ Ibíd; pág. 4

3.1. Fuentes del derecho municipal

Como toda rama del derecho, es preciso estudiar dónde se origina. El derecho municipal tiene como principales fuentes, las fuentes formales creadas por el Estado a través de los órganos competentes para ello. Antonio María Hernández, en su obra Derecho Municipal Parte General, menciona que sus fuentes son: 1. La Constitución nacional; 2. Las leyes que se dicten en consecuencia de la Constitución; 3. Las Constituciones provinciales; 4. Las leyes orgánicas municipales; 5. Las cartas orgánicas municipales; y 6. Las ordenanzas, decretos y resoluciones municipales. Señalando también que existen otras fuentes como la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre, las instituciones locales anteriores y el derecho comparado.

Es importante resaltar que las fuentes mencionadas por Antonio María Hernández corresponden al ordenamiento jurídico de Argentina, el cual es un Estado federado. Por lo que se adaptará las fuentes mencionadas al ordenamiento jurídico guatemalteco para determinar cuáles son sus fuentes formales en Guatemala, tomando como base los principales cuerpos normativos que regulan aspectos importantes de la organización municipal, consecuentemente, se consideran las siguientes:

a. La Constitución Política de la República de Guatemala

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece el régimen municipal como parte de la estructura y organización del Estado desarrollado en los Artículos 253 al 262. En el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de

Guatemala se reconoce la autonomía de los municipios, estableciendo: "Autonomía municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos." En este se pueden ver reflejadas algunas de las características y facultades esenciales del municipio.

Esta disposición constitucional deja en evidencia la facultad normativa que tiene el municipio para el cumplimiento de sus fines, la cual es un elemento importante de la autonomía administrativa como se analizó anteriormente, puesto que le permite alcanzar una finalidad esencial del Estado de una forma más directa en un territorio determinado, finalidad que es el bien común.

b. Leyes constitucionales

Dentro de esta se considera principalmente la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual dentro de su contenido desarrolla aspectos importantes del gobierno municipal, tales como lo relativo a la integración de las corporaciones municipales en el Artículo 206, y lo correspondiente al período municipal en el Artículo 207. Cabe mencionar que el gobierno municipal, distinto a lo que muchas veces se cree, y de acuerdo con el Artículo 254 de la Constitución Política de Guatemala es ejercido por un concejo municipal integrado por el alcalde, los síndicos y concejales y no solamente por el alcalde del municipio.

c. Leyes ordinarias

Estas son creadas por el organismo legislativo a través de un procedimiento legislativo previamente establecido en la ley. Dentro de estas se puede mencionar al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que es el cuerpo normativo que desarrolla el marco jurídico legal del municipio, su estructura, organización, administración, competencias, funciones y principios propios.

También se puede mencionar la Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, la cual regula la descentralización económica administrativa del Estado, a través del traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado, tal como lo establece en el Artículo 1. Y que además reconoce, dentro de sus principios, la autonomía de los municipios, regulada en el Artículo 4, numeral 1. Por lo que, si bien es cierto que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce al municipio como ente autónomo este ejerce sus competencias en concordancia con el Organismo Ejecutivo.

d. Las ordenanzas y reglamentos municipales

Estos son emitidos en el ejercicio de la autonomía municipal y es una facultad que, como ya se mencionó, la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga a los municipios. Por medio de estos van a regular de una manera directa lo relativo a su estructura, administración, organización y funcionamiento, así como la organización y

funciones de sus oficinas, del personal municipal, la forma en que ejercerán sus atribuciones y todo lo necesario para la satisfacción de necesidades de los vecinos y principalmente el cumplimiento del bien común.

3.2. El municipio

El municipio como ente autónomo cuenta con sus propios, elementos y características que van a poder determinar su naturaleza y su objeto dentro de la estructura y organización del Estado. Este ha sido definido por varios autores como se analizará a continuación.

Daniel Hugo Martins, citado por Antonio María Hernández, define al municipio como “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”³⁹. Esta definición representa al municipio como medio de relación entre dos elementos personales importantes para su desarrollo, los vecinos como personas individuales y el Estado como persona jurídica.

Hans Kelsen, citado por Daniel Matta Consuegra considera que el municipio es “Una institución jurídico-político, con personalidad propia, con autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración de los intereses locales”⁴⁰. Como se ve

³⁹ Ibíd; pág. 201

⁴⁰ Matta Consuegra, Daniel. **Introducción al derecho municipal guatemalteco**. Pág. 20

reflejado, Hans Kelsen reconoce la autonomía del municipio en su definición, la que conlleva el ejercicio de las facultades necesarias para la satisfacción de los intereses de la comunidad.

Daniel Matta Consuegra considera que “El municipio debe considerarse en tres ámbitos, los cuales son:

- a. **Ámbito territorial:** El municipio es un segmento del territorio provincial establecido legalmente por las provincias en el que ejerce cierta competencia municipal.
- b. **Ámbito estatal:** Como aparato gubernamental, es el nivel más descentralizado del Estado, el más ligado a la vida cotidiana de la ciudadanía que facilita una gestión más directamente ligada a la realidad de la sociedad civil.
- c. **Como sociedad local:** Es el conjunto de actores y sus relaciones sociales, económicas y políticas que se dan dentro de un ámbito territorial determinado.”⁴¹

Cada uno de estos ámbitos permiten analizar de una forma más práctica la composición e importancia del municipio, puesto que se debe considerar que está sujeto a una circunscripción geográfica determinada, que forma parte de una unidad estatal que se relaciona de forma más directa con los particulares, y que está compuesto por un conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas.

⁴¹ Ibíd; pág. 18

Si se analiza la definición del municipio desde varios puntos de vista o criterios se puede llegar a la conclusión de que en la mayoría de ellas hay coincidencia con algunos de los elementos propios del municipio, principalmente la población, el territorio y la satisfacción de intereses, sin dejar de lado que la mayoría de autores consideran su autonomía.

Una definición legal del municipio se puede encontrar en el Artículo 7 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que establece: “El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.” Definición que, apegada a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce el carácter autónomo del municipio como ente derecho público estatal.

El municipio es entonces, en el ámbito guatemalteco, una entidad de derecho público, que goza de autonomía otorgada por la Constitución Política de Guatemala para el cumplimiento de sus fines propios y la satisfacción de intereses de las personas que se encuentran dentro de su respectiva jurisdicción territorial.

Este, por lo tanto, es un ente que cumple una función directa con la población en virtud de la autonomía que ejerce y le es otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual le permite ejercer una autoridad dentro de un territorio determinado y establecer los mecanismos necesarios para satisfacer las necesidades de la población.

3.2.1. Antecedentes históricos del municipio

Brevemente se hará referencia al recorrido histórico que ha tenido el municipio que se conoce hoy en día, explicando cada una de las etapas históricas que han tenido injerencia en su evolución y desarrollo. Para ello se hará referencia a los conceptos y etapas históricas planteadas por el Licenciado Daniel Matta Consuegra, en su obra Introducción al Derecho Municipal Guatemalteco, quien expone las siguientes:

a. En Grecia

Como antecedente más antiguo del municipio se tiene a la figura del patriarca, quien era la persona de mayor experiencia que se encargaba de dirigir a un grupo determinado de personas. En Grecia se tenía la figura del *demos* o municipio griego, que se refería al pueblo, comunidad o asociación humana. Platón consideraba que las municipalidades eran cabañas y casas rústicas que se creaban para resolver conflictos relacionados con aldeas y con el pueblo.

b. En Roma

En el derecho romano existía la figura de *municipia*, que eran ciudades incorporadas al imperio romano, sus funciones principalmente eran la de pagar tributos y servicios militares. Sus representantes eran designados por el pueblo y sus habitantes se consideraban como ciudadanos romanos por lo que quedaban sujetos al *Ius Civile*. Con la invasión germana, empezó a considerarse al municipio como un ente político y rural,

surgieron los castillos feudales y el *conventus publicus vicinorum* o asamblea general de vecinos, que se encargaba de resolver conflictos y necesidades de los siervos y a quienes los señores feudales le otorgaban la potestad de auto administrarse.

c. En España

En virtud de la invasión romana en el territorio español, es Roma quien le da el título de municipio a las ciudades conquistadas, en estos quienes designaban a sus representantes era el propio pueblo reunido en asamblea. La Constitución española de 1812 es considerada como la fuente del municipio moderno en España. Posteriormente, con la conquista de América se trasladó el municipio al territorio americano, el cual era conocido como ayuntamiento durante la época colonial y se constituyó en base a objetivos administrativos, políticos y religiosos.

d. En Francia

En los siglos X y XI en Francia surgieron figuras que sirven de base o referencia para determinar el origen de los municipios franceses, tales como la *concesssi3n de commune*, *villes de prév3te* y las *villes de syndical*, considerándose estas últimas importantes para los conventos y las iglesias. Luego surgió la figura de la *commune* que es el antecedente de las comunas, denominación que actualmente se le da en Francia a los municipios. Con La Revolución francesa, en 1789 se incorporó, dentro de la autonomía municipal, la elección de los cargos públicos y la descentralización de competencias por parte del Estado Central a las municipalidades.

e. En América

Tiene sus orígenes en la época colonial. Con la conquista de América se buscaba dominar regiones a favor de España para que se pudieran asentar colonias o ciudades españolas. Siendo el municipio, o ayuntamiento como se le conocía, el medio empleado por los colonos para lograr dicho dominio.

f. En Guatemala

Durante la época colonial, el antecedente del municipio es el ayuntamiento, como forma de organización instituida por los españoles a través de la conquista. En virtud de las rebeliones y levantamientos que tenían por objeto lograr la independencia de Guatemala frente a España, esta figura cayó en decadencia, pero ante la falta legislación y toma de decisiones en 1809 se renovó el juramento de fidelidad al Rey Fernando por lo que éste otorgó poderes para la realización de las Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su Gobierno, en virtud de las cuales en 1812 se emitió un decreto que creó ayuntamientos constitucionales.

Luego de la independencia de la Ciudad de Guatemala, el ayuntamiento pasó a denominarse Municipalidad de Guatemala. Mediante la reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala de fecha 11 de mayo de 1921 se consideró por primera vez a las municipalidades como personas jurídicas con bienes propios. En 1957, durante el gobierno de Carlos Castillo Armas, se creó el Decreto 1183, que establecía una clasificación de las municipalidades, designándolas como municipalidades de primera

categoría, de segunda categoría, de tercera categoría y municipalidades de cuarta categoría, clasificación que se dio atendiendo a su ubicación y número de habitantes.

Con la constitución de 1985 se establece la autonomía municipal para la gestión de sus recursos y de su territorio, elección de sus autoridades, la prestación de servicios públicos y la creación de ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines. En 2002, durante el gobierno de Alfonso Portillo, se emitió el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que regula lo relativo al municipio.

A nivel general, se puede determinar que el derecho romano tuvo mucha injerencia en la figura del municipio, esto principalmente se debe a la expansión de su imperio. Aunque ha pasado por distintas fases de desarrollo en los diferentes países no cabe duda que ha sido un elemento de vital importancia para la organización del Estado y la participación ciudadana. En Guatemala ha tenido un papel importante desde la época colonial, puesto que a partir de este se empezó a organizar el Estado guatemalteco.

3.2.2. Naturaleza y características del municipio

Es preciso explicar cuál es la naturaleza jurídica del municipio, por lo que se hará referencia a la doctrina y lo establecido en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Al mismo tiempo, se considera importante determinar cuáles son las características que la legislación guatemalteca le da al municipio, puesto que también están reguladas en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

El autor Antonio María Hernández, en su obra Derecho Municipal Parte General considera que el municipio se debe estudiar desde una base sociológica, explicando el carácter del municipio como una institución u organización de base sociológica, de carácter natural, que se basa en relaciones de vecindad, en el que debe existir un poder y un derecho para poder alcanzar el bien común.

El Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2 regula: "Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito." Cabe resaltar lo importante que se considera lo expresado de este Artículo en cuanto a que forma parte de la organización del Estado para lograr una relación más directa con la población que se encuentra en su jurisdicción territorial, puesto que el municipio es una forma más inmediata de alcanzar la finalidad del Estado.

Tanto en la consideración doctrinaria como en la legislación guatemalteca se considera al municipio como una organización, aunque la primera desde el punto de vista sociológico y la segunda más orientada al aspecto territorial. Pero ambas hacen referencia al grupo de personas que se encuentran dentro de esa organización y al ser el municipio una forma de organización territorial del Estado, según lo considerado en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, este debe apegarse al fin primordial del mismo que es la realización del bien común.

3.2.3. Elementos del municipio

Los elementos del municipio son los componentes básicos que lo integran para que este sea considerado como tal, estos elementos se pueden considerar desde un punto de vista doctrinario y según lo establecido en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Jorge Mario Castillo González considera que “Los elementos doctrinarios población, territorio y autonomía, fundamentan la existencia jurídica del municipio. La población se refiere a los habitantes, vecinos y transeúntes; el territorio, al espacio físico donde viven los habitantes, vecinos y transeúntes, por haber fijado en el territorio municipal, su residencia, domicilio y lugar de sus actividades económicas o de cualquier otra naturaleza; y la autonomía, a la autoridad legítima electa libremente por los vecinos, para establecer la administración del municipio, incluyendo la libre disposición de ingresos y recursos de su propiedad. Si falta un elemento doctrinario, el municipio se considera jurídicamente inexistente”⁴². Lo establecido por el autor se considera acertado, puesto que no puede existir un municipio que no cuente con elementos propios.

En ese sentido, son estos tres elementos los que, en su conjunto, determinan la existencia de un municipio según la doctrina, puesto que no podría existir un territorio inhabitado para considerarse municipio o una población que no se pueda establecer en un territorio determinado para poder lograr la satisfacción de sus intereses, los cuales logra a través

⁴² Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 328

de una organización adecuada representada por una autoridad.

Por su parte Antonio María Hernández, en su obra Derecho Municipal Parte General, expresa que los elementos del municipio son el territorio, la población y el poder del municipio, considerando a este último como el conjunto de actividades por medio de las cuales se tiene la capacidad de alcanzar el bien común. Así mismo señala que al municipio le corresponden una serie de poderes para poder existir, siendo estos: Un poder constituyente para darse su propia ley fundamental; un poder legislativo para dictar reglamentos y ordenanzas; un poder institucional para establecer a sus propias autoridades; un poder financiero para disponer de sus recursos y porque cuenta con facultades impositivas; y un poder jurisdiccional para conocer y resolver infracciones cometidas en contra de sus disposiciones.

El Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, señala en el Artículo 8: "Elementos del municipio. Integran el municipio los elementos básicos siguientes:

- a. La población.
- b. El territorio.
- c. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d. La comunidad organizada.
- e. La capacidad económica.

- f. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g. El patrimonio del municipio.”

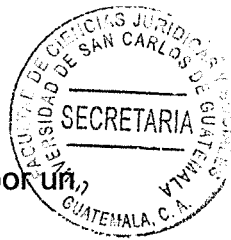
Al establecer la legislación guatemalteca que estos son los elementos básicos que integran a los municipios guatemaltecos se refleja que es un mayor número de elementos los que deben coexistir en comparación a los establecidos según la doctrina. Sin embargo, estos siempre están relacionados entre sí para lograr el cumplimiento de sus fines y así poder determinar la existencia jurídica de los municipios a nivel nacional.

3.2.4. Fines del municipio

A partir de la consideración de que el municipio es un ente autónomo del Estado se deduce que también tiene como fin fundamental la realización del bien común, pero desde un punto de vista local, es decir, sujeto a una circunscripción territorial determinada y en beneficio de las personas que integran ese territorio. El bien común lo va a alcanzar a través de la prestación de servicios públicos, por lo que se considera que este es un elemento ligado a la búsqueda de su realización. Los servicios públicos van a consistir en los medios que utiliza el municipio para satisfacer las necesidades y beneficiar a los vecinos del municipio.

3.2.5. Gobierno municipal

El gobierno municipal es la autoridad máxima del municipio, es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, este de acuerdo al



Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala es ejercido por un Concejo Municipal integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, quienes son electos por el pueblo y duran un período de cuatro años en el ejercicio de sus funciones y es este quien ejerce la autonomía del municipio de acuerdo a lo establecido en el Artículo 9 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Las atribuciones del Concejo Municipal están establecidas en los Artículos 34 y 35 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, dentro de las cuales se pueden mencionar:

- a. Emitir su propio reglamento interno y los reglamentos y ordenanzas de organización y funcionamiento de sus oficinas, personal y demás disposiciones relativas a la buena marcha administrativa municipal;
- b. El ordenamiento territorial y control urbanístico del municipio;
- c. Aceptar la delegación o transferencia de competencias;
- d. Emitir y aprobar acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- e. Crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas y unidades de servicio administrativas;
- f. Aprobar acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal; y
- g. La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio, entre otras que están establecidas en el mencionado cuerpo normativo.

3.2.6. Autonomía municipal

La autonomía es una forma de organización de la administración pública que implica la elección de autoridades propias, la obtención y manejo de los recursos, así como la emisión de normas a través de reglamentos y ordenanzas. Esta figura permite que el ente u órgano que la ejerce actúe de una forma más directa frente a la población.

Shahid Burki, citado por Daniel Matta Consuegra, considera que la autonomía se refiere “Al proceso de transmisión de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno, que no implica la soberanía subnacional, sino un nuevo conjunto de normas que definen la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, en sustitución de las reglas de la burocracia jerárquica”⁴³. Esta definición se apega a la autonomía que la Constitución Política le otorga a determinados entes, pues no pretende crear entes que gocen de plena soberanía e independencia frente al Estado, sino que pretende descentralizar determinadas funciones para que se tenga una relación directa frente a la población y de esa forma lograr el cumplimiento de sus fines.

Tal es el caso de la autonomía municipal que se encuentra reconocida en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en otras leyes como el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en los Artículos 3 y 7, reconociendo al mismo tiempo su personalidad jurídica y capacidad para elegir a sus autoridades, manejar sus recursos, emitir sus reglamentos y ordenanzas.

⁴³ Matta Consuegra. **Op. Cit.** Pág. 39

En cuanto a la autonomía municipal considera Daniel Matta Consuegra que “En la autonomía municipal se distinguen tres aspectos esenciales: político, administrativo y financiero”⁴⁴. El aspecto político está integrado por la autoridad superior del municipio, que es el Concejo Municipal, puesto que representa un cuerpo político que es electo popularmente para la creación de políticas públicas locales. La autonomía administrativa se refiere a la capacidad que tiene el municipio de dictar sus propias normas para el cumplimiento de sus fines. Mientras que el aspecto financiero está constituido por la capacidad de obtener y disponer de sus recursos para cumplir con las funciones determinadas en la forma que establece la ley.

En ese sentido, en Guatemala el municipio goza de autonomía en virtud de que esta le es otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala, y aunque dicha autonomía no implique desligarse del Estado y de las demás entidades estatales si le permite la creación de normas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines en su respectiva circunscripción territorial, la elección de sus autoridades, el manejo de sus recursos y la prestación de los servicios públicos locales.

3.2.7. Competencia municipal

La competencia es el conjunto de actividades que se le atribuyen a los órganos administrativos por medio del ordenamiento jurídico. En cuanto a la competencia municipal esta es otorgada a las municipalidades para el cumplimiento de sus fines, en

⁴⁴ Ibíd; pág. 37

varios países se han utilizado distintos sistemas de determinación de la competencia municipal. También se ha clasificado tanto en la doctrina como en la legislación guatemalteca que establece la clasificación de competencias propias y atribuidas por delegación.

3.2.8. Sistemas para determinar la competencia municipal

Se han desarrollado diferentes sistemas para determinar la competencia municipal atendiendo a los países que lo apliquen, pues no existe un criterio unánime para determinar cómo se atribuye la competencia a los municipios a nivel internacional, puesto que esto dependerá de la regulación legal que se le dé a nivel interno de cada país. Estos sistemas son:

- a. Sistema de enumeración concreta: “Propio de los países anglosajones, consiste en que el gobierno local sólo ejerce competencia en las materias indicadas por la ley”⁴⁵. La competencia municipal debe sujetarse estrictamente a las normas jurídicas emitidas por el órgano competente, no se puede realizar actos más allá de los establecidos en la ley, por lo que se está ante una competencia limitada.
- b. Sistema de la cláusula general: “Propio de la Europa continental y de algunos países de América, consiste en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. En el mundo hispanoamericano son utilizado diversos términos: interés,

⁴⁵ Hernández. **Op. Cit.** Pág. 356

necesidad, bienestar, prosperidad, mejoramiento, comodidad, conveniencia, progreso, para formular genéricamente la competencia local”⁴⁶. Representa una amplia variedad de competencias que pueden ejercer las municipalidades en los países que aplican este sistema, puesto que no se basa tanto en la ley si no en los objetivos que pretende lograr la municipalidad.

- c. Sistema mixto: “Utilizado en algunos países americanos, consiste en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia”⁴⁷. Este sistema es el que se aplica en Guatemala, puesto que es la ley la que otorga determinadas competencias, pero estas no están limitadas por lo que no se puede enumerar las actividades que pueda desarrollar la municipalidad porque su fin primordial es velar por el interés general o bien común, limitar sus competencias sería como limitar las actividades de las personas individuales, y en determinados casos no tendría la oportunidad de realizar actos tendientes a lograr el bien común.

3.2.9. Clasificación de la competencia municipal

Las clases de competencia municipal van a determinar la forma de actuar de los municipios, es decir, establecen lo que les es o no permitido realizar en el ámbito de su jurisdicción. Estas se pueden analizar desde diversos puntos de vista, uno de ellos es el derecho argentino, que establece que la competencia municipal se divide en:

⁴⁶ Ibid; pág. 356 y 357

⁴⁷ Ibid; pág. 357

a. Competencias propias

“Todas aquellas que constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración”⁴⁸.

Se considera que estas son la competencias específicas que, en el caso de Guatemala, están asignadas por las propias normas jurídicas, sin que esto signifique una limitación a las mismas.

b. Competencias concurrentes

“Aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de ésta”⁴⁹. Estas reflejan una relación más directa con las personas que habitan una circunscripción geográfica determinada, en virtud de que está sujeta a satisfacer las necesidades propias que surgen en cada comunidad.

c. Competencias delegadas

Esta clase de competencias se definen como “Aquellas que correspondiendo legalmente a la nación o a la provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión y vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

interjurisdiccional”⁵⁰. Esto permite que las municipalidades puedan ejercer funciones que en principio, corresponden a otro ente determinado, pero que les son asignadas para que puedan colaborar con el cumplimiento de una finalidad específica.

Esta es una clasificación similar a la establecida en la legislación guatemalteca, aunque a diferencia del derecho guatemalteco comprende las competencias concurrentes, que no están reguladas en Guatemala. Sin embargo, según lo expuesto en la doctrina, estas si van dirigidas a satisfacer las necesidades e intereses de las personas que se encuentran dentro del territorio municipal.

Otra clasificación es presentada por el catedrático barcelonés Rafael Entrena Cuesta quien considera que se dividen en:

- a. “Competencias propias o institucionales: Son las netamente municipales, puesto que corresponden al municipio como ente público y sólo él puede ejercitarlas.
- b. Impropias: Son las que ejercita como órgano de otro ente, sin que, por tanto, actúe en condición de ente público.
- c. Indistintas: Si bien pueden ser ejercitadas por el municipio como ente público, por lo que tiene carácter municipal, pueden ser también desarrolladas por el Estado o la provincia independientemente de aquél.
- d. Mixtas: Simultáneamente atribuidas al municipio y a otro ente y sólo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente”.⁵¹

⁵⁰ Ibíd; pág. 358

⁵¹ Ibíd.

La clasificación expuesta es una clasificación más amplia que la anterior, en estas clases de competencia municipal pueden intervenir las municipalidades pero no de manera obligatoria, en conjunto con otros órganos del Estado, a excepción de las competencias propias que las ejerce únicamente el municipio.

En la legislación guatemalteca estas se clasifican en propias y atribuidas por delegación, como señala el Artículo 6 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, al establecer: “Competencias propias y atribuidas. Las competencias de los municipios son: a) Propias; y, b) Atribuidas por delegación. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código”. Independientemente de los criterios doctrinarios, esta es la clasificación a la que se apegan las municipalidades.

Las principales características entre unas y otras son que las competencias propias están ligadas a la autonomía municipal, mientras que las atribuidas por delegación corresponden en primer lugar al gobierno central, pero este, con el objeto de lograr un acercamiento a las comunidades locales, las traslada al municipio para que sean ejercidas de una forma más directa sin afectar la autonomía municipal.

Es el propio Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el que establece las competencias propias y atribuidas del municipio, en los

Artículos 68 y 69, sin embargo, como se mencionó en el sistema mixto de determinación de competencias municipales, esta no es una lista cerrada pues el municipio debe velar en todo momento por la satisfacción del bien común.

Lo anteriormente mencionado se ve reflejado en el Artículo 67 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, al establecer: “Gestión de intereses del municipio. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”. Si bien es cierto sus competencias están previamente establecidas estas a su vez comprenden otras actividades no delimitadas pero que puedan ser objeto y estén relacionadas con las mismas, o sirvan de medio para poder velar por el bien común.

3.3. El servicio civil municipal

Como se ha expresado con anterioridad las competencias administrativas y municipales corresponden a los órganos de la administración pública, sin embargo, tales competencias son desarrolladas por personas que prestan sus servicios a la entidad pública, conocidos como servidores públicos o, en el caso de las municipalidades, como trabajadores municipales, quienes juntamente con las municipalidades son los sujetos del servicio civil municipal. Sus derechos, garantías, requisitos y procedimiento de ingreso a las municipalidades están establecidos en la Ley del Servicio Municipal, Decreto Número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.

3.3.1. Principios del servicio municipal

Estos principios determinan los principales elementos y características que se deben observar para la prestación de servicios por parte de personas individuales dentro de una municipalidad, están contenidos en el Artículo 3 de la Ley del Servicio Municipal, Decreto Número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, que establece los siguientes:

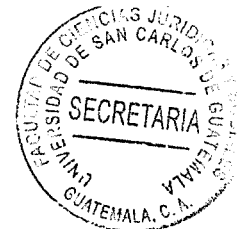
- a. "Todo ciudadano guatemalteco tiene derecho a optar a los puestos municipales. Dichos puestos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez. Por lo tanto, debe establecerse un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deben quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley;
- b. Para el otorgamiento de puestos municipales no deben hacerse discriminaciones por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico no es impedimento para ocupar un puesto municipal, siempre que no incapacite al interesado para desempeñar el trabajo de que se trate;
- c. A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario. En consecuencia, los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse en el Reglamento Interno de cada municipalidad que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y las condiciones de trabajo, asignándoles una escala de salarios equitativa según las circunstancias económicas propias de cada

municipalidad.

- d. Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales”.

Estos principios constituyen las bases fundamentales de prestación de servicios y relaciones laborales en las municipalidades, reconociendo que todos los guatemaltecos, sin discriminación, pueden ingresar al servicio civil municipal, siempre y cuando se cumplan con determinados requisitos y se cumpla con el proceso de oposición correspondiente.

Es a través del proceso de oposición en donde se va a evaluar las aptitudes de las personas que desean prestar sus servicios a las municipalidades, puesto que es importante que los trabajadores municipales cuenten con la preparación suficiente para el desempeño de sus cargos, en virtud de que son ellos quienes directamente se ocuparán de desarrollar las funciones y atribuciones que les corresponden a las municipalidades y así velar por los intereses de los vecinos.



CAPÍTULO IV

4. Municipio y medio ambiente

El municipio como forma de organización territorial del Estado, encargado de velar por el bien común de los vecinos, tiene relación con el medio ambiente en virtud de que dentro de cada uno de los municipios también se encuentran los recursos naturales que deben ser protegidos para mejorar la calidad de vida de las personas dentro del territorio municipal.

Es a través de las municipalidades que deben desarrollarse actividades que tiendan a la protección ambiental, tales como la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su disposición final, el servicio de agua potable, desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, así como la promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio. Todo ello con el objeto de evitar o reducir el impacto provocado por la contaminación y el deterioro ambiental, lo cual es de suma importancia para poder garantizar a la población un medio ambiente sano, y evitar que se vea afectada su calidad de vida debido al mal manejo o descuido del medio ambiente.

Es importante desarrollar el contenido de medio ambiente, derecho ambiental, sus características, principios, y otros conceptos relacionados con estos, como lo son los recursos naturales, los bosques y las reservas forestales, para poder determinar la importancia de la participación de la administración pública, cuáles son sus funciones

y principalmente las de las municipalidades en la protección y manejo del medio ambiente.

En principio se considera importante expresar que se interpreta al medio ambiente desde el punto de vista del derecho ambiental, ese decir, como el entorno en el cual se desarrollan las personas respecto a la naturaleza y los recursos naturales, así como lo relacionado a la protección de estos evitando la contaminación y el deterioro ambiental en cualquiera de sus formas. Lo que a su vez les permite a las personas gozar de condiciones básicas para su subsistencia, como la salud, el agua potable y la utilización los recursos naturales de forma proporcional de manera que no afecten o comprometan a las generaciones futuras.

4.1. Derecho ambiental

El derecho ambiental es una rama del derecho que empezó a desarrollarse con mayor amplitud a partir del reconocimiento de la existencia de problemáticas ambientales como la contaminación y el deterioro ambiental a nivel internacional, por lo que su estudio es relativamente nuevo. Fue en los años setenta cuando se iniciaron los estudios de esta rama del derecho como disciplina didáctica pedagógica. A partir de estos estudios se le dio mayor importancia a la creación de instrumentos jurídicos encaminados a la protección y conservación del medio ambiente, tales como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano en 1972. Se considera necesario presentar diversas definiciones que se han dado en la doctrina sobre el derecho ambiental para poder determinar su alcance, objeto y su contenido, de esta forma se podrá analizar su importancia en la actualidad.



“El derecho ambiental norma la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el uso, goce, la preservación y el mejoramiento del ambiente. Tiene por objeto condicionar la conducta humana respecto de ese uso, goce, preservación y mejoramiento induciendo acciones y abstenciones a favor de la protección del ambiente. Su contenido es difuso, ya que abarca las relaciones normadas por todo el espectro jurídico en cuanto esas relaciones condicionan el ambiente”⁵². Desde este punto de vista, el derecho ambiental se enfoca en las personas, puesto que se considera que regula principalmente relaciones jurídicas, por lo que se entiende que son conductas de personas individuales o jurídicas entre sí, delimitándose estas conductas con el medio ambiente.

Es definido por León Field, citado por el autor Matta Consuegra, como “La rama del Derecho Público interno o internacional, cuyas normas tienen como objetivo el de proteger la salud y calidad de vida individual y colectiva del hombre, preservando bienes naturales y regulando las actividades humanas susceptibles de contaminar su entorno o de causar desequilibrios ecológicos”⁵³. De esta definición cabe resaltar dos aspectos que se consideran importantes, tales como, la naturaleza del derecho ambiental, siendo esta de derecho público; y que conlleva la protección de las personas en su individualidad y en su entorno social.

Atendiendo a su naturaleza jurídica debe entenderse como una rama del derecho público puesto que pretende la protección de intereses de carácter público y es el Estado quien

⁵² Valls, Mario Francisco. **Derecho ambiental**. Pág. 60

⁵³ Matta Consuegra, Daniel. **Introducción al derecho municipal ambiental guatemalteco**. Pág. 45



principalmente debe velar por la protección y conservación del medio ambiente, ya que tiene como finalidad alcanzar el bien común. Todo esto mediante la regulación de las actividades de las personas que tengan un efecto directo sobre el medio ambiente, puesto que el daño que se cause a este afecta a toda la población.

Como ciencia jurídica este ha sido definido como “El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del medio ambiente”⁵⁴. Se considera necesario expresar que no solamente las leyes pueden regular lo concerniente al medio ambiente, puesto que regulación de actividades orientadas a la conservación y protección ambiental se logra mediante la creación de normas jurídicas de diferentes categorías, tales como convenios internacionales, acuerdos, leyes, reglamentos y demás cuerpos normativos que se han considerado necesarios para evitar o reducir los daños provocados por la contaminación ambiental.

Por otro lado, el derecho al ambiente “Tiene por objeto la tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico. Vela por la conservación de los recursos naturales, el paisaje y los bienes culturales. El derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho subjetivo concebido para todos y cada uno de los sujetos, y se opone a cualquiera (Estado y los particulares) y con posibilidad de ser ejercitado a nombre de cualquiera por formar parte de los denominados intereses difusos”⁵⁵. Esta definición se considera de especial importancia debido a que hace referencia a un derecho humano

⁵⁴ Ibíd; Pág. 46

⁵⁵ Aguilar Rojas, Grethel & Iza, Alejandro. **Manual de derecho ambiental en Centroamérica**. Pág. 36

cuyo reconocimiento ha sido relativamente nuevo, siendo este el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Para algunos este derecho humano tiene una consideración muy amplia y no tan directa con los recursos naturales y la contaminación ambiental, pero se entiende en este caso, como un derecho delimitado directamente a la relación que se tiene entre las personas y los recursos naturales que son indispensables para su subsistencia diaria y su salud, tales como el agua, los bosques, que son necesarios para la creación del oxígeno y la conservación del aire no contaminado.

En ese sentido, se considera también otro derecho humano que tiene especial relación con la rama del derecho ambiental, siendo este el derecho al desarrollo sostenible, que es “aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”⁵⁶. Esto en virtud de que, el agotamiento de los recursos naturales impediría que las generaciones futuras gocen de condiciones aptas para mantener una buena calidad de vida, para su salud, inclusive para el trabajo de las generaciones futuras.

Anteriormente se describió al derecho ambiental como una rama del derecho público, esto debido a regula la conducta de las personas frente a la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, como una medida de protección a la calidad de vida de las personas, por lo que su regulación denota un interés público. De ahí la

⁵⁶ *Ibíd.*

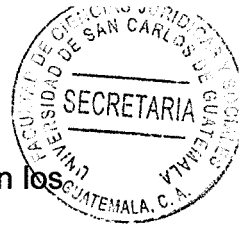
importancia que se le da a su análisis. Puesto que se considera que el Estado y las Municipalidades tienen un papel fundamental en la conservación, protección y manejo de los recursos naturales y la regulación de las actividades de los seres humanos para evitar o reducir la contaminación y el deterioro ambiental.

4.1.1. Fuentes formales del derecho ambiental

Se considera importante explicar cuáles son las fuentes de las ramas del derecho, puesto que a través de las fuentes del derecho se determinan los orígenes de las normas jurídicas, es decir todos aquellos elementos que sirven de base para la creación, modificación y extinción de las normas jurídicas. En materia ambiental es importante resaltar las fuentes formales, las cuales son creadas por medio de un procedimiento establecido en ley. Para el caso de Guatemala, estas fuentes formales son las que se expresan a continuación.

a. La Constitución Política de la República de Guatemala

Es una de las principales fuentes del derecho ambiental guatemalteco en virtud de que en esta se configuran derechos humanos fundamentales en su parte dogmática que, al ser reconocidos en la misma, el Estado debe garantizar su protección. De igual forma la propia Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 44 que no se excluyen otros derechos fundamentales, aunque no se encuentren expresamente regulados dentro de la misma. Estableciendo también que el interés social prevalece sobre el interés particular.



Los derechos humanos que principalmente se relacionan con el medio ambiente, son los derechos sociales como la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación, regulado en el Artículo 64 de la Constitución Política de la República de Guatemala; el derecho a la salud regulado en el Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala; el derecho al medio ambiente y equilibrio ecológico regulado en el Artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala; así como la reforestación del país y conservación de los bosques en el Artículo 126 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

De esa forma se establece en este cuerpo normativo supremo del Estado las bases para la regulación de actos y materias de derecho ambiental. Por lo que se considera que los diferentes órganos de la administración pública, en el ejercicio de sus competencias, deben velar porque se garanticen los derechos de las personas en materia ambiental.

b. Tratados internacionales

Los tratados internacionales, que son los acuerdos celebrados entre estados que se rigen por el derecho internacional público, constituyen una fuente importante del derecho ambiental debido a que las problemáticas ambientales se pueden visualizar en todas partes del mundo. De esa cuenta, se tiene un interés a nivel internacional de que los estados puedan crear mecanismos para regular las medidas de protección y mejoramiento del medio ambiente, así como la disminución de la contaminación ambiental, esto con el objeto de no comprometer y garantizar los derechos de las generaciones futuras en esta materia.

c. Leyes ordinarias

Dentro de las leyes de carácter ordinario reguladoras del medio ambiente en Guatemala se pueden mencionar la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto Número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Forestal, Decreto Número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala; y Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala, también conocida como Ley Probosque, Decreto Número 2-2015 del Congreso de la República de Guatemala.

d. Reglamentos

Se da especial atención a los reglamentos de las municipalidades como entes autónomos de organización territorial del Estado, ya que, al ser el derecho ambiental una rama del derecho público que está orientada a la protección del ambiente en beneficio de la colectividad, este merece especial atención de aquellos entes que tengan la competencia para su regulación.

Daniel Matta Consuegra considera que "Las leyes municipales representan la fuente formal por excelencia del Derecho Ambiental, toda vez que la actuación de los poderes públicos se debe realizar bajo el principio de legalidad, que consiste en que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y nada fuera de la misma, concretamente las atribuciones o facultades de la administración pública de tales esferas de gobierno para emitir actos,



resoluciones, convenios o acuerdos administrativos relacionados con el medio ambiente, rigurosamente tiene que fundarlos y motivarlos conforme al cuerpo legal que regula su actuación”⁵⁷. Se hace referencia por este autor a las leyes municipales, sin embargo, en el caso de Guatemala las municipalidades no están legitimadas para emitir leyes.

De lo anteriormente expuesto, se considera que el término correcto es el de reglamentos municipales, los cuales sí pueden ser emitidos por las municipalidades a través del Concejo Municipal, está es una facultad otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala y también reconocida en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala por lo que sí puede considerarse a tales reglamentos como fuente formal del derecho ambiental.

e. Convenios administrativos

“Los convenios administrativos se refieren a aquellos acuerdos de voluntades entre entidades públicas, por medio de los cuales se atienden servicios y obras públicas, u otras demandas de interés colectivo, creándose, modificándose, conformándose o revocándose situaciones jurídicas generales”⁵⁸. Se consideran como fuente del derecho ambiental ya que pueden ser utilizados como instrumento entre las entidades públicas para reconocer u otorgar ciertas competencias entre sí con el objeto de lograr de una forma más eficiente y eficaz el cumplimiento de las obligaciones que les son encomendadas. A través de estos se podría delegar la competencia en materia ambiental

⁵⁷ Matta Consuegra. **Op. Cit.** Pág. 40

⁵⁸ *Ibíd.*

de un órgano administrativo que originalmente no era competente para ejecutar algún acto determinado referente a esta materia.

4.1.2. Principios del derecho ambiental

Los principios son considerados como normas de carácter no legal, pero de aceptación constante y general, puesto que configuran una base para la aplicación del derecho. Según el Doctor Eduardo A. Pigretti, citado por Daniel Matta Consuegra en su obra Introducción al Derecho Municipal Ambiental Guatemalteco, los principios del derecho ambiental son:

- a. El principio de prevención: Consiste en la formulación de medidas y acciones ambientales orientadas a evitar los efectos de la contaminación y el deterioro ambiental. De manera que se pueda impedir de forma anticipada que se cause un daño al medio ambiente.
- b. El principio de la cooperación internacional en materia ambiental: Se da entre los diferentes organismos internacionales que participan en la protección del medio ambiente.
- c. El principio de sostenibilidad: Se debe evitar utilizar los recursos naturales de forma desmedida, es decir, más allá de su capacidad para regenerarse o de manera que no supere el ritmo de su sustitución con el objeto de preservarlos a través del tiempo, para no afectar a las generaciones futuras.

- d. El principio de la ética transgeneracional: Esta rama del derecho no pretende únicamente la protección temporal del ambiente para las generaciones presentes, sino que es solidario con las generaciones futuras, es decir, que busca proteger los intereses de las generaciones presentes y futuras.
- e. El principio de la interdependencia ecológica: Este principio se fundamenta en que el daño provocado al medio ambiente dentro de un país o región determinada va a tener un impacto negativo a nivel mundial, por lo que es necesario que existan acuerdos y esfuerzos conjuntos para proteger el medio ambiente.
- f. El principio de universalidad: Es responsabilidad de todos los países a nivel internacional velar por la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.
- g. El principio de regulación jurídica integral: Pretende la armonización de normas jurídicas ambientales para la protección y mejoramiento del medio ambiente a nivel internacional.
- h. El principio de conjunción: Consiste en unificar en un solo ordenamiento jurídico tanto las normas nacionales como las internacionales en materia ambiental, con el objeto de que se tenga un mejor control de la aplicación de un sistema jurídico en esta materia.
- i. El principio de eticismo y la solidaridad: Tanto el Estado como los particulares están obligados a promover la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, tomando en consideración que esta es más efectiva actuando de forma conjunta.

- j. El principio de enfoque sistémico de la biosfera: Mediante la creación de normas se pueden otorgar libertades a las personas, pero al mismo tiempo se puede limitarlas en beneficio de la sociedad.
- k. El principio de la interdisciplinariedad: Es importante la integración de las distintas disciplinas de conocimiento y de las ramas del derecho para que contribuyan con el derecho ambiental.
- l. El principio contaminador-pagador: Quienes contaminen están obligados a resarcir los daños causados por sus actos al medio ambiente, o a la población.
- m. El principio de gestión racional del medio: Está relacionada con las actividades que realizan las personas en cuanto a la explotación de los recursos naturales, las cuales deben realizarse de forma racional.
- n. El principio de ordenamiento ambiental: Está constituido por el conjunto de leyes, planes, programas y proyectos que están orientados a la utilización y conservación de los recursos naturales, así como el establecimiento de reservas, parques y monumentos naturales.
- o. El principio de calidad de vida: Este principio consiste en la protección que se le debe dar a las personas en cuanto a sus condiciones básicas de subsistencia, como la alimentación, salud, cultura y derechos del consumidor. Condiciones que no se logran si no existe una efectiva protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

p. El principio de daño ambiental permisible: Significa que se pueden tolerar determinados actos, dentro de límites establecidos, que afecten al medio ambiente, pero de una forma leve, en virtud de que se considera que se obtendrán beneficios económicos o sociales evidentes. Lo que a su vez tiene relación con el manejo sostenible de los recursos naturales, en virtud de que en determinadas circunstancias se permite su explotación sin afectar su regeneración.

4.2. El medio ambiente

Este es un concepto que puede tener una variedad de significados pues comprende todo lo que rodea al ser humano, desde el punto de vista de la naturaleza, de sus relaciones sociales, culturales, todo el entorno en general. Por lo que es necesario delimitar este concepto desde la relación del ser humano frente a la naturaleza para que se integre de forma más adecuada al derecho ambiental.

En ese sentido, se define como “El conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos. Se trata de los elementos predominantes, el lugar, región o espacio en el que nacen y mueren los animales, las personas, la flora y la fauna”⁵⁹. Por lo tanto, se considera al medio ambiente como el entorno integrado por todos los recursos provenientes de la naturaleza que son necesarios para la vida del ser humano y que son susceptibles de ser afectados por la mala gestión y la no protección de los mismos, de ahí radica la importancia de su cuidado por las personas individuales y de forma colectiva.

⁵⁹ Ibíd; pág. 36

4.3. Recursos naturales

Ya se estableció que los recursos naturales son parte fundamental del medio ambiente, puesto que es el conjunto de elementos naturales con los que cuenta el ser humano para su subsistencia, pueden definirse como: “Aquellos bienes que provee la naturaleza y que son utilizados por las personas bien para consumirlos directamente, para ser utilizados en algún proceso de producción”⁶⁰. Por lo que se considera que estos benefician directamente a los seres humanos, sin dejar de lado a los demás seres vivos.

El Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo Número 759-90 los define dentro de su glosario como “Los elementos naturales susceptibles a ser aprovechados en beneficio del hombre se les clasifica en renovables, que pueden ser conservados o renovados continuamente mediante su explotación racional (tierra agrícola, agua, bosques, fauna) y no renovables, que son aquellos cuya explotación conlleva su extinción (minerales energéticos de origen mineral)”. Como se mencionó anteriormente estos configuran una serie de elementos esenciales para la vida de los seres humanos, puesto que están destinados al uso o consumo de todas las personas a nivel mundial. Dentro de los principales recursos naturales se encuentran los bosques, el agua, la flora, la fauna, el suelo, el aire y la luz solar.

No obstante, lo anterior no debe considerarse que estos se pueden utilizar de forma desmedida, ya que la explotación de los recursos naturales también es una de las

⁶⁰ Ibíd; pág. 69

principales causas del deterioro ambiental y del calentamiento global. Es necesario disponer de estos de forma racional y tomando las medidas para su conservación.

4.4. Los bosques

Los bosques constituyen uno de los recursos forestales y consisten en el conjunto o masa densa de árboles que se encuentran en un territorio extenso determinado. La ley Forestal, Decreto Número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 4 define al bosque como: “El ecosistema en donde los árboles son las especies vegetales dominantes y permanentes, se clasifican en:

- a. Bosques naturales sin manejo: Son los originados por regeneración natural sin influencia del ser humano.
- b. Bosques naturales bajo manejo: Son lo originados por regeneración natural y que se encuentran sujetos a la aplicación de técnicas silviculturales.
- c. Bosques naturales bajo manejo agroforestal: Son los bosques en los cuales se practica el manejo forestal y la agricultura en forma conjunta”.

A partir de este Artículo se puede determinar el significado que en Guatemala se le da a los bosques como recursos naturales, por lo que, para su consideración desde el punto de vista jurídico es importante apegarse a esta definición. Es importante resaltar las diferentes clases de bosques reguladas en el Artículo que se menciona, puesto que, identificarlas permitirá lograr un mejor manejo y protección de este recurso natural tan importante, evitando su sobreexplotación.

Los bosques son importantes para el ser humano puesto que proporcionan diversos beneficios al medio ambiente, tales como:

- a. "Reducen la contaminación.
- b. Ponen freno a la desertificación.
- c. Son el hogar de muchas especies.
- d. Son buenos para nuestra salud.
- e. Suponen un importante motor para las economías locales."⁶¹

De una manera más detallada se puede decir que los bosques son importantes para el medio ambiente y para las personas en virtud de que convierten en oxígeno el dióxido de carbono, reduciendo el efecto invernadero. Son una barrera protectora del suelo, por lo que reducen la desertificación. Por medio de ellos se puede preservar y proteger la diversidad de especies animales y vegetales, evitando un desequilibrio del ecosistema. También porque purifican el agua, debido a que retienen el agua de la lluvia que posteriormente llega a los acuíferos que la almacenan para que luego llegue a los ríos. Además, generan empleo en los sectores forestales

4.5. Áreas protegidas

El Artículo 7 de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, define este concepto al regular: "Áreas protegidas. Son áreas

⁶¹ Pérez Olivares, Mar. <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/sostenibilidad/para-que-sirven-bosques/> **Ayuda en acción.** (Consultado el 19 de febrero de 2022)

protegidas, incluidas sus respectivas zonas de amortiguamiento, las que tiene por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, de tal manera de preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, de tal modo de mantener opciones de desarrollo sostenible”.

Analizando el Artículo anterior, se determina entonces la importancia de estas para la conservación de los recursos naturales y para el desarrollo sostenible que beneficia a las generaciones presentes y futuras. Las áreas protegidas de conformidad con la ley se clasifican a su vez en categorías de manejo dentro de las cuales se incluyen las reservas forestales que merecen especial atención como medida de protección de los bosques.

4.6. Reservas forestales

Estas, como ya se mencionó son categorías de manejo de áreas protegidas y se definen en el Artículo 8 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo Número 759-90, dentro de la categoría tipo III, estableciendo que:

“Son áreas relativamente grandes, generalmente con una cubierta de bosques. Pueden contener zonas apropiadas para la producción sostenible de productos forestales, agua, forraje, flora y fauna silvestre, sin afectar negativa y permanentemente los diversos



ecosistemas dentro del área. Son áreas que pueden haber sufrido alteración por intervención del hombre, pero aún conservan una buena porción del paisaje natural. Estarán generalmente sometidas a un control, en función de las presiones que se ejerzan sobre ellas. Estas áreas contendrán terrenos públicos de preferencia, pero podrán contener terrenos de propiedad privada”. De esta definición es importante destacar que buscan la sostenibilidad de tales recursos, no permitiendo la explotación desmedida, de manera que se pueda garantizar su protección para una existencia futura.

Estas por lo tanto contribuyen al desarrollo sostenible y a la conservación de los bosques, lo cual a su vez implica la conservación de flora, fauna y la conservación y protección de otro recurso natural importante como lo es el agua. A través de las reservas forestales se pueden gestionar las actividades económicas disponiendo de estos recursos de una forma consciente sin afectar el medio ambiente y logrando su conservación que, como se explicó anteriormente, es de suma importancia porque otorga diversos beneficios a las personas.

4.7. Competencias municipales en materia de gestión ambiental

El conjunto de actividades que las municipalidades pueden realizar en materia ambiental también están establecidas en un conjunto de normas jurídicas, lo cual es una característica propia para considerar que un órgano administrativo está legitimado para ejercer ciertas actividades. Tales competencias están principalmente atribuidas en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, contenidas en los Artículos 68 y 70, relativas a las competencias propias y delegadas del municipio, dentro de las cuales se mencionan:

- a. Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada
- b. Alcantarillado
- c. Rastros municipales
- d. Limpieza y ornato municipal
- e. Elaborar programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos
- f. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales.

También se puede mencionar que una de las atribuciones del Concejo Municipal, regulada en el Artículo 35 literal y) del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, es promover y proteger los recursos renovables y no renovables del municipio. Esta atribución se considera de suma importancia en virtud de que estos recursos son los que permitirán garantizar la calidad de vida y el derecho a un equilibrio ecológico adecuado de las personas que se encuentran en un municipio determinado, sin comprometer a las generaciones futuras.

Así mismo se menciona en el Artículo 67 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que se citó con anterioridad que el municipio puede promover toda clase de actividades ambientales para la gestión de sus intereses, lo que implica que puede desarrollar otros actos, aunque no estén expresamente mencionados en los Artículos señalados, para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades de los vecinos siempre y cuando sea dentro del ámbito de sus competencias, es decir, que estas deben ser objeto de las competencias que les otorga la ley o deben ser un medio para alcanzar sus fines.

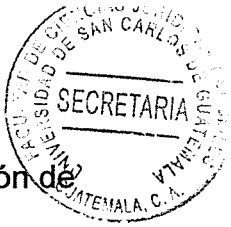
4.7.1. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio

Como se mencionó anteriormente, la promoción y gestión ambiental de los recursos naturales es una de las competencias del municipio en materia ambiental, la cual es ejercida por las autoridades municipales para velar por el bien común y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en la circunscripción municipal.

La gestión ambiental, también denominada gestión del medio ambiente, es el “Conjunto de diligencias conducentes al manejo integral del sistema ambiental. La gestión ambiental es la estrategia mediante la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan al medio ambiente, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando los problemas ambientales”⁶². Se considera importante hacer mención de su definición, debido a que permite comprender cuál es el objetivo de realizar una adecuada gestión ambiental, puesto que va dirigida no solo a la protección del medio ambiente y los recursos naturales sino que también es un mecanismo que permite garantizar la calidad de vida de las personas.

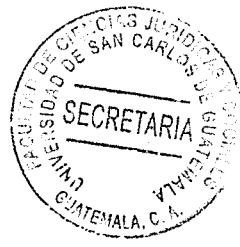
Como se ha mencionado, las actividades de gestión ambiental sirven como mecanismo de protección de los recursos naturales, pues de esta manera se puede organizar las formas de utilización de tales recursos de manera que no afecte la calidad de vida de las personas y que los actos de los seres humanos afecten lo menos posible al medio ambiente. Lo referente a la gestión ambiental incluye, por ejemplo, el ordenamiento

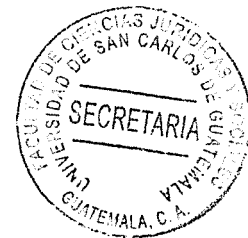
⁶² Matta Consuegra. **Op. Cit.** Pág. 145



territorial, la organización y ejecución de políticas ambientales locales y la evaluación de impacto ambiental, tal como lo menciona el autor Daniel Matta Consuegra en su obra *Introducción al Derecho Municipal Ambiental Guatemalteco*.

No es suficiente promover la protección y conservación del medio ambiente, es necesario que se ejecuten acciones para lograr dicha protección y conservación. Estas acciones, no corresponden solamente a cada individuo en particular, sino que es necesaria la organización por parte de los municipios, como entes encargados de velar por el bien común de los vecinos, principalmente cuando se trata de los recursos naturales cuyo deterioro o pérdida afecta a toda la población.





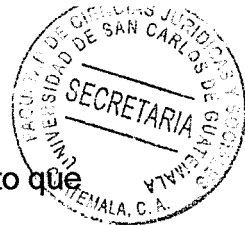
CAPÍTULO V

5. La autonomía municipal en la regulación de la implementación obligatoria de reservas forestales como medida de protección ambiental

Las reservas forestales están incluidas dentro de las categorías de manejo de áreas protegidas a cargo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, según la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, estas se constituyen mediante un procedimiento previamente establecido en la ley, para luego ser incorporadas en el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.

Actualmente no existen disposiciones legales que regulen el establecimiento obligatorio de reservas forestales en Guatemala, por lo que, desde un punto de vista social y de protección del medio ambiente se considera necesario que exista un deber establecido para que estas sean constituidas, con el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas principalmente en cuanto a lo relacionado con el medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.

A partir de que se tomen medidas que garanticen la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, específicamente los recursos forestales, se puede lograr la satisfacción de condiciones básicas para la subsistencia de las generaciones presentes y futuras, tales como la salud, el agua potable, evitar la contaminación del aire a través del dióxido de carbono y evitar la erosión de los suelos que afecta a la agricultura. Aunque, si bien es cierto que, existen medidas para la reforestación, estas no son



suficientes si no se garantiza la conservación de los bosques a nivel nacional, puesto que no solo basta con la siembra de árboles en territorios determinados, sino que es necesario comprender que se debe asegurar el cuidado de estos atendiendo las recomendaciones científicas adecuadas para su crecimiento.

Estas medidas pueden llegar a ser tomadas de forma obligatoria por las municipalidades ya que es a través de estas, como forma de organización territorial, que el Estado puede lograr de forma más directa la satisfacción del interés general o bien común.

Ante la inexistencia de una ley emitida por el Congreso de la República de Guatemala que regule el establecimiento obligatorio de reservas forestales en el país, se considera viable que las municipalidades, en el ejercicio de su autonomía, regulen esta función obligatoria a través de un reglamento emitido por la autoridad administrativa competente, que en este caso es el Concejo Municipal. Estableciendo al mismo tiempo la oficina y personal encargado de realizar las gestiones administrativas correspondientes para cumplir con dicha obligación. Todo ello con el objeto de velar por el bienestar general de la población y mejorar su calidad de vida, así como garantizar el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Para ampliar lo anteriormente expuesto se considera importante hacer referencia a lo establecido en el Artículo 126 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece en la primera parte: “Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques...” y al establecer en el segundo párrafo: “Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías



de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección”. Según lo establecido en este Artículo se puede inferir que la reforestación y la conservación de los bosques es de interés social, puesto que la mala gestión de los mismos y su disminución afecta a toda la población en general.

Así mismo, como se mencionó anteriormente, no basta con la reforestación de los bosques, es necesaria la implementación de medidas para su conservación y protección principalmente porque se toma en cuenta la importancia y la estrecha relación que tiene el recurso forestal con el recurso hídrico, ya que se reconoce que los bosques son fuente de agua.

También se toma como base lo establecido en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regula la autonomía municipal y faculta a las municipalidades a emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines.

Se considera también importante mencionar que, según datos del Sistema de Información Forestal de Guatemala, se estimaba que la cobertura forestal en el año 2016 representaba un 35.5% del territorio nacional, porcentaje que se estimaba en 3,866,383 hectáreas. Mientras que, para el año 2020 se estimaba que la cobertura forestal era de un 33.3% del territorio nacional, correspondiente a un estimado de 3,601,567 hectáreas dentro de las cuales un 49.1% de estas se encontraban fuera del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas⁶³.

⁶³ <https://www.sifgua.org.gt/SIFGUADData/PaginasEstadisticas/Recursos-forestales/Cobertura.aspx>. (Consultado el 23 de febrero de 2022)

Según datos del Instituto Nacional de Estadística⁶⁴ en el año 2005 se contaba con 158 hectáreas de reserva forestal municipal y en el año 2017 la cantidad seguía siendo la misma. De acuerdo con información consultada en el listado del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas⁶⁵, estas están constituidas por las reservas forestales municipales denominadas San Lucas Secanté y San Agustín Chahal, ubicadas en el municipio de Chahal, departamento de Alta Verapaz, establecidas en el año 2005 y además, las únicas existentes en el año 2020. Se evidencia la falta de gestión para el establecimiento de reservas forestales municipales dentro de los quince años comprendidos entre el 2005 y el 2020, esto probablemente se debe a que no existe la obligación en ninguna norma jurídica de que cada municipio cuente con una reserva forestal.

5.1. Ente encargado del establecimiento de reservas forestales

El ente encargado de establecer reservas forestales a nivel nacional es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, que es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, que depende de la Presidencia de la República de Guatemala, creada mediante la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala. Tiene a su cargo el establecimiento de áreas protegidas a nivel nacional a través de las diferentes categorías de manejo, las cuales se encuentran establecidas en la ley y es el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.

⁶⁴ <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/estadisticas-ambientales/> (Consultado el 23 de febrero de 2022)

⁶⁵ <https://conap.gob.gt/wp-content/uploads/2024/01/LISTADO-SIGAP-PUBLICO-18012024.xlsx>. (Consultado el 6 marzo de 2024)



Las categorías de manejo de áreas protegidas de conformidad con el Artículo 8 de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, se clasifican en: “Parques nacionales, biotopos, reservas de la biosfera, reservas de uso múltiple, reservas forestales, reservas biológicas, manantiales, reservas de recursos, monumentos naturales, monumentos culturales, rutas y vías escénicas, parques marinos, parques regionales, parques históricos, refugios de vida silvestre, áreas naturales recreativas, reservas naturales privadas y otras que se establezcan en el futuro con fines similares...”. Según el Artículo citado, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas es el órgano competente para establecer las reservas forestales como área protegida, pero las municipalidades pueden realizar las gestiones necesarias para lograr su establecimiento.

De ahí surge la idea de que exista una forma para que las municipalidades se comprometan a realizar las gestiones correspondientes ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, y así lograr el establecimiento de, al menos, una reserva forestal municipal en cada uno de los municipios del territorio nacional.

5.2. Procedimiento para el establecimiento de áreas protegidas

El procedimiento para el establecimiento de áreas protegidas está regulado en los Artículos 11 y 12 de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, este inicia con la propuesta que se presente ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas o por iniciativa propia de este. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas procederá a realizar una evaluación preliminar sobre la justificación de la propuesta. Posteriormente se realiza un estudio técnico de áreas protegidas, elaborado



por profesionales con formación en el área ambiental o ciencias afines. Una vez obtenido el estudio que recomiende la creación legal del área protegida se propondrá la iniciativa de ley al Organismo Legislativo para su creación y legislación correspondiente.

Dentro de las personas o entes que pueden proponer el establecimiento de áreas protegidas se encuentran las municipalidades, en virtud de que se establece en el Artículo 6 de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, que las municipalidades coadyuvarán en la identificación, estudio, proposición y desarrollo de áreas protegidas, dentro del ámbito de su respectiva región. Sin embargo, tales actos no se establecen como funciones obligatorias para las mismas.

En la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, no se hace referencia al establecimiento de reservas forestales por parte de las municipalidades, pero se puede integrar o tomar como fundamento lo establecido en el Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo Número 759-90, que regula que “Para establecer Parques Regionales que estén ubicados en terrenos municipales, únicamente se requerirá resolución del Consejo (sic.) Municipal correspondiente, así como la identificación exacta del terreno, a fin de inscribirlos en los registros del CONAP. Para lograr la declaratoria legal de este Parque por parte del Congreso de la República, se deberá seguir el procedimiento y cumplir los requisitos que se establecen en la Ley y el presente Reglamento”.

A través del Artículo citado con anterioridad se evidencia el papel del Concejo Municipal para lograr el establecimiento de áreas protegidas en su respectivo territorio. Es así como

el trabajo en conjunto de las municipalidades y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas permitiría lograr el establecimiento de más bosques en el territorio nacional que gocen de una protección especial y garanticen su subsistencia a lo largo del tiempo. Lo anterior, se considera además, en virtud de que en la guía para el registro de áreas protegidas municipales en el CONAP se menciona que a la Corporación Municipal, o Concejo Municipal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro de sus fines le corresponde la ejecución de proyectos ambientales como el establecimiento de áreas de reserva natural y cultural en terrenos municipales.

Además, se menciona que “Para el establecimiento de áreas de reserva natural y cultural en terrenos municipales, la Corporación Municipal puede determinar las categorías, criterios y objetivos de manejo de las mismas y pueden tomar la iniciativa de decidir acerca de la conformación de algunas áreas que considere importantes y necesarias para el beneficio económico y social de los habitantes del Municipio”⁶⁶. Se considera que través de la guía mencionada se le da mayor importancia a la participación de las municipalidades, pues otorga facultades para poder decidir y participar activamente en el establecimiento de categorías de manejo de áreas protegidas dentro de su circunscripción territorial. Se menciona también en esta guía que: “Estas reservas naturales y/o culturales pueden caber dentro de las siguientes categorías:

- a. Protección de fuentes de agua.
- b. Reservas forestales.

⁶⁶ <https://conap.gob.gt/wp-content/uploads/2022/02/Guia-Parques-Regionales.pdf>. Pág. 4. (Consultado el 23 de febrero de 2022)

- c. Reservas de bosque energéticos.
- d. Sitios arqueológicos.
- e. Zonas de producción sostenible de productos forestales, tierras, ríos, caminos, flora, fauna, etc.
- f. Monumentos naturales u otros sitios excepcionales.
- g. Reservas de vida silvestre⁶⁷.

De lo anterior se desprende el reconocimiento que se le da al Concejo Municipal como autoridad encargada de promover la gestión de reservas forestales a nivel municipal, todo ello puede hacerse constar por medio de resoluciones o reglamentos en donde se determine los procedimientos administrativos a seguir para cumplir con tales fines.

5.2.1. Procedimiento para establecer un área protegida municipal

Los pasos por seguir para establecer un área protegida municipal, específicamente parques municipales, de acuerdo con la guía mencionada son:

1. Que el Concejo Municipal emita la resolución en la que conste que se ha llegado al acuerdo de iniciar el procedimiento para el establecimiento del área protegida.
2. Se debe presentar la resolución del Consejo Municipal acompañada de una carta de solicitud y los documentos solicitados por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, ante esta institución.

⁶⁷ Ibíd.

3. El Departamento de Unidades de Conservación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas realizará una inspección técnica de campo al área protegida propuesta para verificar la información presentada.
4. Posterior a la inspección el Departamento de Unidades de Conservación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas realizará un dictamen técnico.
5. El dictamen técnico es trasladado al Departamento Jurídico del Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
6. El Departamento Jurídico del Consejo Nacional de Áreas Protegidas realiza un análisis del expediente y emite el dictamen legal correspondiente.
7. Por último, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas aprueba mediante una resolución la declaratoria del Parque Regional Municipal.

5.3. La función del Concejo Municipal

El Concejo Municipal, como autoridad máxima del municipio, tiene a su cargo diversas funciones establecidas en los Artículos 34 y 35 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, dentro de las cuales se menciona:

En el Artículo 34 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se establece que “El Concejo Municipal emitirá su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal, reglamento de viáticos y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal”. Por lo que en este Artículo se ve reflejada la facultad del



Concejo Municipal para la creación de normas con fuerza legal dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, dentro de las cuales se puede regular todo lo relativo a sus funciones y actos que permitan la protección de sus recursos.

En el Artículo 35 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se establecen otras facultades, dentro de la cuales se hace énfasis en las siguientes:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal.
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias.
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos.
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio.
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados.
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.

Con base en lo anterior se considera que el Concejo Municipal, en virtud de la atribución que le corresponde de emitir reglamentos que determinen la organización y funcionamiento de sus oficinas y de crear dependencias y unidades administrativas, puede regular la creación de una oficina que tenga dentro de sus principales funciones la



de gestión y manejo de los recursos forestales. Asignándole a su vez como una obligación principal la de gestionar el establecimiento de reservas forestales municipales. Además, es importante que en este reglamento se determine las calidades que deba reunir la persona o personas encargadas de dicha oficina. Para ello se considera que preferentemente sea un profesional en materia forestal o de gestión ambiental, atendiendo a sus conocimientos científicos.

A través del ordenamiento territorial de su respectivo municipio puede establecer las zonas destinadas a la conservación de bosques en beneficio de la población, de manera que en cada municipio exista un área protegida en categoría de reserva forestal. Así mismo también puede celebrar convenios de cooperación con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas con el objeto de poder gestionar de forma efectiva y eficiente el establecimiento de reservas forestales dentro de su respectiva circunscripción municipal. Todo ello con el objeto de contribuir con uno de sus principales fines que es la realización del bien común, a partir de cumplir con la finalidad de proteger los recursos renovables y no renovables del municipio, que en este caso se enfocaría en el recurso forestal.

Lo anteriormente expuesto se considera con el objeto de que se pueda garantizar a los vecinos el derecho al medio ambiente sano y equilibrio ecológico, a través de la conservación de bosques que contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de vida de las personas puesto que representan fuente de agua, evitan la erosión de los suelos y contribuyen a la salud debido a que absorben el dióxido de carbono que afecta a toda la población, entre otros beneficios, y que por lo tanto su conservación debe ser analizada desde un punto de vista social.

5.4. Reglamentos municipales

Los reglamentos como fuente formal del derecho administrativo, del derecho municipal y del derecho ambiental pueden servir para regular normas jurídicas relativas a la estructura y funcionamiento de determinadas dependencias y oficinas municipales, puesto que, en el ejercicio de su autonomía, las municipalidades guatemaltecas están facultadas para emitirlos, los cuales van a surtir efectos jurídicos dentro de su respectiva circunscripción territorial.

En Guatemala, atendiendo al principio de legalidad, las competencias de los órganos administrativos y de los entes descentralizados y autónomos están previamente establecidas en la ley, por lo que sus actos deben sujetarse a lo que la ley determine expresamente. Sin embargo, en el caso de las municipalidades en virtud de que deben cumplir con la finalidad de velar por el bien común pueden emitir reglamentos para el cumplimiento de sus fines, es por ello que se considera que pueden servir de instrumento jurídico para la creación de una oficina municipal a la que se le asigne el deber de gestionar reservas forestales a nivel municipal, estableciendo el conjunto de actividades que la oficina o dependencia municipal pueda realizar.

El Concejo Municipal es la autoridad administrativa facultada para emitir reglamentos dentro de cada municipio, estos pueden ser internos, que son los que regulan la organización y funciones de las oficinas y dependencias municipales; también puede emitir reglamentos de carácter general, que son aquellos que van a surtir efectos jurídicos frente a toda la población y deben ser publicados en el Diario Oficial, tal como lo establece

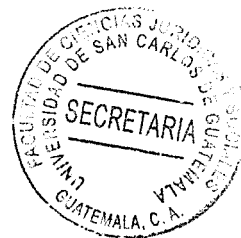


el Artículo 42 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. En ese sentido, se puede determinar que el reglamento destinado a la gestión de reservas forestales municipales debe ser un reglamento de carácter interno.

El reglamento por medio del cual se regule la función obligatoria de gestionar el establecimiento de reservas forestales ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, atendiendo a su naturaleza y como objeto de protección de los recursos naturales y por ende del medio ambiente, debe estar apegado a los principios del derecho ambiental. Puesto que debe buscar prevenir el deterioro ambiental, garantizar la sostenibilidad del recurso forestal para las generaciones presentes y futuras, promover la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, buscar incluir dentro del ordenamiento territorial el ordenamiento ambiental, así como buscar mejorar la calidad de vida de la población. Es importante que en este se otorgue tal competencia y obligación de forma permanente a una oficina específica y se garantice su cumplimiento.

5.5. Oficina municipal encargada de la gestión ambiental y de reservas forestales

Actualmente en las municipalidades existen oficinas encargadas de asuntos ambientales dentro del respectivo territorio municipal, pero se considera importante incluir dentro de la estructura de la municipalidad una oficina encargada propiamente de la gestión de reservas forestales a nivel municipal, para que se tenga una participación más eficiente y obligatoria ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, de manera que se pueda lograr el establecimiento de reservas forestales en los municipios con el objeto de conservar



los bosques y mejorar la calidad de vida de la población.

Esta oficina debe estar a cargo de personas que tengan conocimientos profesionales universitarios en materia ambiental, tales como ingenieros en gestión ambiental local o ingenieros forestales, para que pueda contribuir con la elaboración adecuada de planes, programas y proyectos de gestión ambiental dentro del municipio, estudiar las condiciones del territorio y los bosques y así poder aportar conocimientos científicos para colaborar con el ordenamiento ambiental dentro del territorio municipal y de esta forma lograr que las reservas forestales formen parte del ordenamiento territorial.

Lo anterior, tomando como base que uno de los principios del servicio municipal es que los puestos municipales deben otorgarse atendiendo a méritos de capacidad, preparación, eficacia y honradez, por lo que se considera que en este caso la preparación universitaria es de suma importancia para cumplir con las funciones correspondientes de una forma más efectiva.

Se podría otorgar a los encargados de estas oficinas municipales a través del reglamento respectivo funciones básicas que permitan lograr la finalidad específica de conservación de los bosques, tales como:

- a. Estudiar las zonas territoriales en las que sea más conveniente establecer reservas forestales atendiendo a las condiciones de la tierra, del clima, de la capacidad que puedan tener los bosques para contribuir con las fuentes de agua, entre otras condiciones que puedan tomar en cuenta según sus conocimientos científicos.

- b. Realizar los trámites administrativos que sean necesarios para lograr el establecimiento de reservas forestales municipales.
- c. Una vez que se constituyan las reservas forestales municipales velar por la debida protección de las mismas y promover su conservación.
- d. Realizar estudios sobre el uso sostenible de los bosques.
- e. Promover la reforestación a nivel municipal y proporcionar la información suficiente para el cuidado adecuado de los árboles que sean sembrados para que alcancen la categoría de bosques.

5.6. El ejercicio de la autonomía municipal para el establecimiento de la función obligatoria de gestionar reservas forestales municipales

En Guatemala, tal como se ha explicado con anterioridad, la autonomía del municipio comprende las condiciones jurídicas que permiten que el municipio pueda elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, y la emisión de ordenanzas y reglamentos, la que permite ejercer una forma de administración pública más directa.

Se señala en el Artículo 67 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

En virtud de lo anterior se considera que en el ejercicio de la autonomía municipal las

autoridades municipales pueden realizar actividades que les permitan cumplir con sus finalidades, siendo la principal de ellas velar por los intereses de la población y lograr el bien común.

Una de estas actividades es la emisión de reglamentos internos que le corresponde al Concejo Municipal, estos pueden ser emitidos cuando un asunto ha sido sometido a su conocimiento, es deliberado por sus miembros y estos deciden a través de acuerdos o resoluciones lo que estiman conveniente respecto a ese asunto determinado, estando facultados para emitir reglamentos y ordenanzas que lo regulen.

El establecimiento de reservas forestales se considera importante para el bien común de los vecinos por lo que este asunto puede ser sometido a conocimiento del Concejo Municipal por ser el órgano competente para deliberar y decidir los asuntos municipales, cuando sea deliberado por el Concejo Municipal este puede emitir un reglamento interno que regule la obligación de gestionar el establecimiento de al menos una reserva forestal dentro del municipio, para que esta contribuya con el mantenimiento de un medio ambiente equilibrado para beneficio de la población, atendiendo a las atribuciones que en materia ambiental le corresponden a las municipalidades.

Esta permitirá que las personas gocen de una mejor calidad de vida, mejorando sus condiciones de salud, específicamente porque los bosques absorben el dióxido de carbono, permitirían que se pueda conservar las fuentes de agua y evitarían la erosión de los suelos. Por lo que se considera que es un asunto de importancia para que sea conocido por el Concejo Municipal, quien deberá analizarlo desde un punto de vista social.



En sentencia de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, dictada en el expediente 54402-2018 relativa a la acción de inconstitucionalidad general promovida por la Cámara de Industria de Guatemala, en contra del Punto Tercero del Acta 50-2018 del Concejo Municipal de San Miguel Petapa de fecha 26 de abril de 2018, publicada en el Diario de Centro América el tres de mayo de 2018, que regula la prohibición para el uso de bolsas de polietileno y plástico, duroport, pajillas y derivados no biodegradables en esa localidad, y que fue declarada sin lugar, la Corte de Constitucionalidad ha establecido:

“... La protección al medio ambiente es uno de los asuntos que se ha encargado a los municipios; ello se afirma dado que el precepto constitucional que contiene la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano –artículo 97- establece que ‘El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación’. Por tal motivo el municipio tiene la obligación de velar por la prevención de la destrucción del medio ambiente y de establecer las medidas pertinentes para mantener el equilibrio ecológico de conformidad con los recursos naturales y los sistemas ecológicos que se encuentran en el respectivo espacio territorial, tomando en cuenta el impacto de las actividades que realiza el ser humano en el entorno natural y los daños que pueden ser provocados. Así mismo, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente establece en el artículo 1 que: ‘el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y

mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente', la norma antes transcrita refuerza, a nivel ordinario, la obligación de las entidades ediles a prevenir la contaminación y de proteger el medio ambiente, incluyendo que la utilización de los recursos naturales debe hacerse de forma racional. Esto significa que las municipalidades tienen como obligación la toma de decisiones e implementación de proyectos que tomen en cuenta estos factores para garantizar una eficaz protección de los recursos naturales, de conformidad con la forma de vida de sus habitantes..."

En ese sentido, se considera que no es solamente una facultad del municipio ejercer su autonomía para dictar disposiciones normativas en materia ambiental, sino que también es una obligación, puesto que tales disposiciones pueden tener por objeto la protección y conservación de los recursos naturales para prevenir la destrucción del medio ambiente que afectaría los intereses y la calidad de vida de la población.

De todo lo anteriormente expuesto se determina que, ante la importancia y la necesidad que se tiene a nivel mundial de tomar medidas para alcanzar la protección y conservación del medio ambiente, las municipalidades tienen un papel fundamental para la búsqueda de soluciones que disminuyan el impacto de la crisis climática que se manifiesta dentro de su respectiva jurisdicción municipal.

Existen diferentes medidas que se pueden tomar para la protección del medio ambiente, sin embargo, estas son más efectivas si llevan a cabo de una forma debidamente organizada puesto que son asuntos que conciernen a toda la población en general. Se

considera importante concentrarse específicamente en el establecimiento de reservas forestales a nivel municipal, y se debe a que si cada municipio a nivel nacional contara con al menos una reserva forestal se podría contribuir al mantenimiento de un ambiente ecológicamente equilibrado en el que no se permita la sobreexplotación de esta clase de recursos naturales, que es uno de los fines que debe alcanzar la municipalidad por considerarse como un derecho humano.

Pero ¿por qué a través de reservas forestales?, la respuesta se deriva del análisis de que los bosques permiten la conservación de los suelos, de la pureza del oxígeno puesto que absorben el dióxido de carbono que es nocivo para las personas, por ser un gas de efecto invernadero que contribuye con el cambio climático, además contribuyen con la existencia de otro recurso vital para las personas, el recurso hídrico. Por lo que la conservación de los bosques implica consecuentemente la conservación de otros recursos naturales importantes para la población.

Las reservas forestales implican la conservación de los bosques existentes y los que puedan existir en el futuro, evitando la tala desmedida de árboles y logrando, a través de proyectos bien elaborados por las autoridades, una organización territorial adecuada que permita garantizar a las generaciones presentes y futuras el goce de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Actualmente se manifiesta en muchas partes del territorio nacional otra problemática importante, la escasez de agua, que se considera está estrechamente ligada con la problemática que se ha abordado, que es la falta de conservación de los bosques. Por

ello, es preciso establecer un plan bien estructurado en el que las municipalidades busquen la conservación de los recursos forestales para poder garantizar al mismo tiempo la satisfacción de las personas en el consumo del recurso hídrico y evitar su agotamiento en su respectivo municipio, tanto para generaciones presentes como para generaciones futuras. De ahí la importancia del establecimiento de reservas forestales desde un punto de vista ambiental y social.

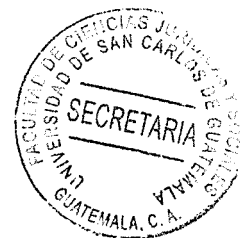
Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, el establecimiento de reservas forestales es importante porque a través de la conservación del medio ambiente, de los recursos forestales y consecuentemente del recurso hídrico se puede contribuir a alcanzar la finalidad esencial del Estado, que es la satisfacción del bien común. Así mismo, se puede garantizar el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Las municipalidades como una forma de organización territorial del Estado están facultadas para emitir reglamentos, en virtud de la autonomía que ejercen. Dentro de sus funciones les corresponde tomar medidas ambientales para garantizar la calidad de vida de las personas que se encuentran dentro de su respectiva jurisdicción municipal.

Es por ello que se considera que, atendiendo a que son una forma directa de participación social con el Estado, tienen, no solo la facultad, sino el deber de tomar medidas ante las problemáticas ambientales que afectan a la población. Por lo que uno de los mecanismos que pueden utilizar para afrontar tales problemáticas es a través de la creación de reglamentos municipales en los que se regulen las normas que las autoridades y las personas que se encuentren dentro del territorio municipal deben acatar para lograr la protección del medio ambiente.

En Guatemala es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas el ente encargado de establecer, de forma oficial, reservas forestales como una categoría de manejo de áreas protegidas nacionales. Pero ante la falta de una ley nacional que regule su establecimiento como una obligación de este o de cualquier otro ente, las municipalidades pueden obligarse a gestionar el establecimiento de estas mediante la creación de un reglamento emitido por el Concejo Municipal en el que se regulen los métodos que se van a utilizar para lograr la conservación del recurso forestal, que contribuirá al mismo tiempo al mantenimiento del recurso hídrico.

En este reglamento se puede asignar tal función a una oficina municipal específica que cuente con el personal más idóneo, profesional y capacitado para que de forma directa se encargue de realizar los estudios científicos necesarios que permitan determinar las zonas adecuadas para el establecimiento de reservas forestales, elaboren las recomendaciones para el cuidado y conservación de los bosques y que realicen estudios constantes sobre la cantidad de hectáreas de bosques que deban existir atendiendo al número de habitantes de cada municipio.

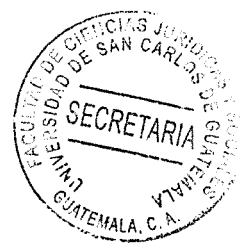
Una vez que se emitan tales reglamentos y se determinen las zonas específicas en las que se establecerán las reservas forestales municipales, se pueden iniciar las gestiones necesarias para lograr su establecimiento oficial ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas para integrarlas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. De esa forma se podrá garantizar la conservación de los bosques a nivel municipal, los que a su vez ayudarán a garantizar la existencia de otros recursos importantes para el ser humano como el oxígeno, el recurso hídrico y evitarán la erosión de los suelos.

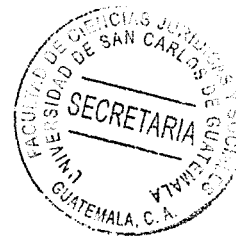


CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La deforestación es una problemática ambiental que se manifiesta en todas partes del mundo. Cada Estado tiene el deber de tomar medidas destinadas a prevenir y disminuir los efectos del deterioro ambiental. La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 126 que se “declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques”. Actualmente existen programas de reforestación tanto públicos como privados, sin embargo, no existe mayor efecto en la reforestación si no hay un mecanismo que garantice la protección y conservación efectiva de los bosques existentes como de los bosques reforestados.

La conservación de los bosques puede lograrse mediante el establecimiento de reservas forestales, que actualmente son una categoría de manejo de áreas protegidas, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas es el órgano encargado de su establecimiento. Sin embargo, se considera conveniente que sean las municipalidades quienes se obliguen y comprometan a lograr el establecimiento de reservas forestales municipales mediante reglamentos creados por el Concejo Municipal, en los que se regule una administración más eficiente por realizarse de forma directa por cada una de las municipalidades en el territorio nacional. Esto con el objeto de buscar soluciones legales a las problemáticas ambientales y mejorar la calidad de vida de los vecinos, garantizando a su vez el equilibrio ecológico.





BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ROJAS, Grethel & IZA, Alejandro. **Manual de derecho ambiental de Centroamérica**. San José, Costa Rica: Unión mundial para la naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica, 2005.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo I**. Buenos Aires, Argentina: 6ª ed. Ed. Abeledo-Perrot, 2002.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: 28ª ed. Ed. Servicios Castillo, 2019.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México: Instituto de investigaciones jurídicas, 2016.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. **Teoría de la administración pública**. México: Ed. Porrúa, 2000.
- GONZÁLEZ P., José Valentín. **Consideraciones sobre la descentralización, la desconcentración y la delegación y el elemento subjetivo del acto administrativo**. http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDA/11/rda_2001_11_73-86.pdf (Consultado: 07 de febrero de 2022).
- GORDILLO, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Teoría general del derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: 1ª ed. Fundación de derecho administrativo, 2013.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal. Parte general**. México: 1ª ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- <https://dpej.rae.es/lema/delegaci%C3%B3n-interorg%C3%A1nica-de-competencias>. **Diccionario Panhispánico del Español Jurídico**. (Consultado: 06 de febrero de 2022).
- http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/políticas_publicas/Pol%C3%ADtica%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf. (Consultado el 08 de febrero de 2022).
- <https://www.sifgua.org.gt/SIFGUADData/PaginasEstadisticas/Recursos-forestales/Cobertura.aspx>. (Consultado el 23 de febrero de 2022).
- <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/estadisticas-ambientales/> (Consultado el 23 de febrero de 2022).
- <https://conap.gob.gt/wp-content/uploads/2022/02/Guia-Parques-Regionales.pdf> (Consultado el 23 de febrero de 2022).

<https://conap.gob.gt/wp-content/uploads/2024/01/LISTADO-SIGAP-PUBLICO-18012024.xlsx> (Consultado el 6 de marzo de 2024).

MATTA CONSUEGRA, Daniel. **Introducción al derecho municipal guatemalteco**. Guatemala: 1ª ed. Ed. Mayté, 2017.

MATTA CONSUEGRA, Daniel. **Introducción al derecho municipal ambiental guatemalteco**. Guatemala: 1ª ed. Ed. Pato/lógica editores, 2019.

PÉREZ OLIVARES, Mar. **Ayuda en acción**. <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/sostenibilidad/para-que-sirven-bosques/>. (Consultado el 19 de febrero de 2022).

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. **Compendio de derecho administrativo**. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2017.

VALLS, Mario Francisco. **Derecho ambiental**. (s.l.i.): Ed. Abeledo-Perrot, 2016.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.

Código Municipal. Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de Servicio Municipal. Decreto Número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, 1987.

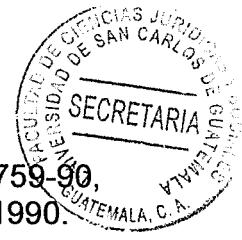
Ley de Áreas Protegidas. Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1990.

Ley Forestal. Decreto Número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.



Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas. Acuerdo Gubernativo Número 759-90,
Marco Vinicio Cerezo Arévalo, Presidente de la República de Guatemala, 1990.